



**Centro Universitário de Brasília – UniCeub**  
**Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS**

**RODRIGO DE CARVALHO PIRES**

**A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E O DIREITO À PRIVACIDADE NO  
ÂMBITO DO SERVIÇO PÚBLICO**

**BRASÍLIA**  
**2015**

**RODRIGO DE CARVALHO PIRES**

**A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E O DIREITO À PRIVACIDADE NO  
ÂMBITO DO SERVIÇO PÚBLICO**

Monografia apresentada como requisito para  
conclusão do curso de bacharelado em Direito  
do Centro Universitário de Brasília –  
UniCEUB.

Orientador: Prof. MSc. Salomão Almeida  
Barbosa.

**BRASÍLIA  
2015**

**RODRIGO DE CARVALHO PIRES**

**A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E O DIREITO À PRIVACIDADE NO  
ÂMBITO DO SERVIÇO PÚBLICO**

Monografia apresentada como requisito para  
conclusão do curso de bacharelado em Direito  
do Centro Universitário de Brasília –  
UniCEUB.

Orientador: Prof. MSc. Salomão Almeida  
Barbosa.

Brasília,        de        de 2015.

**Banca Examinadora**

---

Prof. Salomão Almeida Barbosa, MSc.  
Orientador

---

Prof.  
Examinador

---

Prof.  
Examinador

## **AGRADECIMENTO**

## **RESUMO**

A presente pesquisa tem por finalidade analisar a aplicabilidade da Lei de Acesso à Informação Pública (Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011) – LAI – no que diz respeito ao direito à intimidade, privacidade, honra e imagem dos servidores públicos, segundo o princípio da transparência pública, em virtude da divulgação da remuneração de forma nominal em sítios na internet, de forma a facilitar a identificação dos servidores, sem nenhuma forma de limitação lógica, na maioria dos órgãos estatais. Para tanto, primeiramente, será destrinchado o normativo supracitado, sobretudo no que tange especificamente a aspectos remuneratório. Posteriormente, adentrar-se-á nos principais regulamentos infralegais existentes no âmbito federal, tais como o do Senado Federal; da Câmara dos Deputados e o do Poder Executivo. Por fim, passar-se-á a análise das principais decisões judiciais envolvendo questões remuneratórias, do que se verificará que a jurisprudência assentou-se pendendo para a divulgação das informações financeiras dos servidores públicos, muitas vezes de forma irrestritas.

**Palavras-chave:** Direito Administrativo. Lei de Acesso à Informação. LAI. Princípio da Publicidade

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>1 A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO .....</b>	<b>9</b>
1.1 Breve histórico .....	9
1.2 Conceituação.....	10
1.3 Da regulamentação legal .....	13
1.4 Natureza jurídica da remuneração percebida pelos agentes públicos .....	18
1.5 Necessidade de utilizar meios menos invasivos ao transparecer informações pessoais dos servidores.....	25
<b>2 OS MEIOS UTILIZADOS PARA REALIZAR A DIVULGAÇÃO DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS.....</b>	<b>29</b>
2.1 Da normatização infralegal .....	29
2.1.1 O Decreto n. 7.724/2012 .....	32
2.1.2 O Ato da Comissão Diretora n. 9/2012 .....	35
2.1.3 O Ato da Mesa n. 45/2012.....	37
2.2 Conclusão acerca da normatização mais coerente para o cenário atual .....	40
<b>3 AS PRINCIPAIS DECISÕES JUDICIAIS ENVOLVENDO QUESTÕES DE CUNHO REMUNERATÓRIO .....</b>	<b>43</b>
3.1 Breve relato acerca dos Mandados de Segurança que ensejaram a Decisão do Agravo Regimental interposto na Suspensão de Segurança n. 3.902 de São Paulo .....	43
3.2 A Jurisprudência Majoritária no Supremo Tribunal Federal .....	45
3.2.1 A Suspensão Liminar n. 623 do Distrito Federal .....	45
3.2.2 A Suspensão Liminar n. 630 do Rio Grande do Sul .....	46
3.2.3 O Recurso Extraordinário n. 766.390 do Distrito Federal.....	47
3.3 Conclusão acerca dos entendimentos jurisprudenciais expostos .....	48
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>50</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>52</b>

## INTRODUÇÃO

A Lei Nacional n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, apelidada de Lei de Acesso à Informação Pública – LAI – foi editada com vistas a regulamentar o direito ao acesso a informação previsto na Constituição Federal de 1988. Antes de sua edição, os diversos normativos que adentravam o tema não foram capazes de despertar e/ou promover em sua plenitude a ideia de transparência dos atos governamentais.

Após sua entrada em vigor, o Estado, por meio de seus órgão e entidades, iniciou a implementação dessa nova cultura social de transparência, em todos níveis da federação brasileira.

O Poder Executivo Federal, quase sempre, precursor na edição de normativos regulatórios produziu o Decreto n. 7.724, de 16 de maio de 2012, para a regulamentação da Lei de Acesso à Informação, no âmbito deste Poder.

Os demais Poderes e Órgão Governamentais Superiores, na esteira do texto produzido pelo Executivo Federal, editaram suas regulamentações com vigência *interna corporis*, a cada um deles.

Conforme visto, a cultura, preexistente acerca dessa temática, alterou-se de forma abrupta, com a publicação de diversas informações, antes de trato sigiloso, como se públicas fossem.

Disso, não tardou para que os agentes públicos receosos com a nova conjuntura social imposta pela LAI procurassem proteção de seus direitos constitucionais individuais, na esfera do Poder Judiciário.

Com a judicialização desse tema, os Poderes e Órgão Governamentais Superiores, com exceção do Poder Executivo, começaram a alterar suas normas e entendimentos, visando conciliar os direitos de todos os sujeitos envolvidos, noutros termos, sopesou-se o direito social a publicidade e transparência pública, com os direitos individuais dos agentes públicos.

Contudo, destaca-se que essas mudanças pontuais não foram suficientes, para abolir as divergências de julgamento ainda existentes na interpretação dos vários normativos que tratam desse assunto.

Visando contribuir, pondo fim a essa celeuma, reservou-se parte do segundo capítulo para tratar, de forma aprofundada, de proposta de edição de regulamento de caráter nacional, com trechos das duas normas exaradas pelas Casas Legislativas Federais, que no entender deste trabalho, são os normativos mais alinhados com a conjuntura atual, por conjugar direitos e deveres, de forma proporcional, de todos os atores envolvidos.

Por fim, reservou-se o terceiro capítulo, para análise das principais decisões judiciais que ensejaram alterações nas legislações em vigor, por parte da Administração, e na percepção social e estatal da necessidade de maior publicidade dos atos governamentais, com ênfase naqueles relacionados às questões remuneratórias.



## 1. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO - LAI

### 1.1. Breve histórico

Antes da aprovação da Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011 – Lei de Acesso à Informação Pública (LAI) – existiam legislações esparsas acerca do direito à informação. Os diversos normativos, que tratavam desse tema, apenas adentravam nessa seara de forma parcial.

Segundo Eneida Bastos Paes<sup>1</sup>, as normas sobre acesso estavam inseridas em leis sobre responsabilidade fiscal, preservação do meio ambiente, sobre a questão da guarda de arquivos, entre outras.

Essa dispersão, ainda, de acordo com a autora<sup>2</sup>, gerava interpretações divergentes e outras consequências negativas, além de um evidente descompasso com o avanço do tema na legislação de países vizinhos.

Assim, a ausência de lei específica que permeasse o tema de forma completa, fragilizava o direito de acesso à informação pública por parte da população, relegando a aplicabilidade desse direito fundamental a entendimentos muitas vezes conflitantes dos órgãos públicos.

Essa falta não pode ser vinculada a falta de mandamento constitucional acerca do tema. O inciso XXXIII, do artigo 5º, da Constituição Federal de 1988, ao prever o direito ao acesso à informação, determinava a criação de lei que regulamentasse o assunto para possibilitar o seu pleno exercício.

Com vistas ao tratamento dessa matéria, o Poder Executivo, em maio de 2009, após uma força tarefa em que reuniu diversos órgãos e entidades governamentais, apresentou ao Congresso Nacional, Projeto de Lei Ordinária<sup>3</sup> – PL, contendo o texto base sobre o tema.

---

<sup>1</sup> PAES, Eneida Bastos. *A construção da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios*. Revista do Serviço Público. Brasília: ENAP, out/dez 2011 p. 7. Disponível em <[http://www.enap.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=3843](http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3843)>. Acesso em: 15 outubro 2014.

<sup>2</sup> Ibidem

<sup>3</sup> Trata de assuntos diversos da área penal, civil, tributária, administrativa e da maior parte das normas jurídicas do país, regulando quase todas as matérias de competência da União, com sanção do presidente da República. O projeto de lei ordinária é aprovado por maioria simples. Pode ser proposto pelo presidente da República, deputados, senadores, Supremo Tribunal Federal (STF), tribunais superiores e procurador-geral da República.

Na Câmara dos Deputados, o PL tramitou sob o número 5.528/2009. Ao chegar ao Senado Federal, recebeu a denominação de PLC 41/2010. Passados dois anos de intensas discussões na Câmara Alta, aprovou-se um texto Substitutivo<sup>4</sup> ao PL advindo da Câmara.

Com a rejeição das propostas apresentadas pelo Senado, o projeto seguiu para a sanção presidencial, com o texto construído inicialmente na Câmara Baixa.

Em 18 de novembro de 2011, a Presidente da República sancionou a Lei n. 12.527, que passou a regular o direito ao acesso às informações públicas.

Apesar de publicada na data supracitada, a LAI somente entrou em vigor em 16 de maio de 2012, por ter sido concedido 180 dias de *vacatio legis*<sup>5</sup>, para que os órgãos e entidades pudessem se adequar a essa nova cultura de acesso à informação.

## 1.2. Conceituação

A Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988, assentada no princípio do Estado Democrático de Direito<sup>6</sup>, trouxe em seu bojo inúmeros direitos e garantias fundamentais aos cidadãos, dentre os quais, alguns voltados para a análise da gestão pública.

Desde então, surgiram normas visando garantir o direito a publicidade e a transparência dos feitos estatais.

“A Constituição Federal de 1988 é exemplar na determinação de participação cidadã e publicidade dos autos estatais. Destacam-se, por exemplo, o direito de petição e de obtenção de certidões, de garantia de habeas data, de realização de audiências públicas e da regra de publicidade de todos os julgamentos do Poder Judiciário (art. 93, IX,

---

Os cidadãos também podem propor tal projeto, desde que seja subscrito por, no mínimo, 1% do eleitorado do país, distribuído pelo menos por cinco estados, com não menos de 0,3% dos eleitores de cada um deles. Disponível em <<http://www12.senado.gov.br/noticias/glossario-legislativo/#lei-ordinaria>>. Acesso em: 19 outubro 2014

<sup>4</sup> Quando o relator de determinada proposta introduz mudanças a ponto de alterá-la integralmente, o novo texto ganha o nome de substitutivo. Ele precisa ser votado novamente em turno suplementar (ver verbete) dois dias depois de sua aprovação. É chamado também de emenda substitutiva. Disponível em <<http://www12.senado.gov.br/noticias/glossario-legislativo/#substitutivo>>. Acesso em: 19 outubro 2014

<sup>5</sup> O período que vai da publicação da lei à sua vigência chama-se *vacatio legis* (LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 18. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 654).

<sup>6</sup> O Estado Democrático de Direito caracteriza-se não apenas pela supremacia da Constituição, pela incidência do princípio da legalidade e pela universalidade da jurisdição, mas pelo respeito aos direitos fundamentais e pela supremacia da soberania popular. Também envolve reconhecimento da condição do cidadão como sujeito de direito, de que decorre o compromisso com a realização da dignidade humana e os direitos fundamentais, inclusive por meio de uma atuação estatal ativa e interventiva (JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 104.).

CF/88). Nesse sentido, a Constituição abriu novas perspectivas para o exercício ampliado do controle social da atuação do Estado, com destacada contribuição da imprensa livre, de organizações não governamentais e da atuação individualizada de cada cidadão”.<sup>7</sup>

O direito ao acesso à informação está preconizado na Constituição Federal de 1988, em seus artigos 5º, inciso XXXIII; 37, § 3º, inciso II; e 216, § 2º, a seguir transcritos<sup>8</sup>:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;”

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)”

“Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

[...]

§ 2º - Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.”

---

<sup>7</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Pedido de Suspensão de Segurança*. SS 3.902/SP. Requerente: Município de São Paulo. Requerido: Relatores dos Mandados de Segurança n. 180.176-0/7-00 e 180.589-0/3-01. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, 8, de julho de 2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoTexto.asp?id=2644964&tipoApp=RTF>>. Acesso em: 22 março 2015.

<sup>8</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 31 outubro 2014.

Essas normas traduzem o direito ao acesso à informação que conjugado com o princípio da publicidade<sup>9</sup>, obriga toda a Administração Pública<sup>10</sup> a divulgar à sociedade as condutas internas praticadas por seus agentes.

Com efeito, qualquer pessoa tem o direito a receber informações do Estado de seu interesse particular, coletivo ou geral. Dessa forma, observa-se que atualmente o direito à informação evidencia-se como uma obrigação de transparência social.

Todavia, a Administração não necessita fornecer toda e qualquer informação de que disponha. As informações cujo o sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado estão imunes a necessidade de transparência. Esse sigilo vigorará por um período não superior a 25 anos, no caso de informações classificadas como ultrassecretas, podendo-se prorrogar esse prazo, enquanto o seu acesso ou divulgação puder ocasionar ameaça externa à soberania nacional à integridade do território nacional ou grave risco às relações internacionais do País. Esse prazo será limitado a uma única renovação, por igual período<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> O princípio da publicidade é ínsito ao Estado democrático de direito e está intimamente ligado à perspectiva de transparência, dever da Administração Pública, direito da sociedade. Complementando o princípio da publicidade, o art. 5.º, XXXIII, garante a todos o direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, matéria essa regulamentada pela Lei n. 12.527/2011 (LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 18. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 1417).

<sup>10</sup> A Administração Pública abrange as entidades e órgãos públicos que exercitam atividade administrativa pública estatal e que formam e exteriorizam a vontade do Estado-Administração. Para tais efeitos, essas entidades e órgãos são investidos em poderes, deveres e direitos e outras situações jurídicas de cunho ativo ou passivo (JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 266.).

<sup>11</sup> Art. 24. A informação em poder dos órgãos e entidades públicas, observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, poderá ser classificada como ultrassecreta, secreta ou reservada.

§ 1º Os prazos máximos de restrição de acesso à informação, conforme a classificação prevista no **caput**, vigoram a partir da data de sua produção e são os seguintes:

I - ultrassecreta: 25 (vinte e cinco) anos;

[...]

Art. 35. (VETADO).

§ 1º É instituída a Comissão Mista de Reavaliação de Informações, que decidirá, no âmbito da administração pública federal, sobre o tratamento e a classificação de informações sigilosas e terá competência para:

[...]

III - prorrogar o prazo de sigilo de informação classificada como ultrassecreta, sempre por prazo determinado, enquanto o seu acesso ou divulgação puder ocasionar ameaça externa à soberania nacional ou à integridade do território nacional ou grave risco às relações internacionais do País, observado o prazo previsto no § 1º do art. 24.

§ 2º O prazo referido no inciso III é limitado a uma única renovação. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 17 setembro 2014.

Há também imunidade ao acesso às informações pessoais, que detém proteção pelo artigo 5, inciso X, da Constituição Federal, *in verbis*<sup>12</sup>:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;”

Nesse caso, a proteção vigorará por até 100 anos, de acordo com a legislação vigente<sup>13</sup>.

### 1.3. Da regulamentação legal

A regulamentação dos artigos 5º, inciso XXXIII; 37, § 3º, inciso II; e 216, § 2º, foi providenciada por meio da Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, denominada de Lei de Acesso à Informação – LAI.

O objetivo maior da LAI foi ampliar o escopo de alcance do princípio da publicidade, ao dar eficácia plena à garantia de acesso à informação por parte da sociedade.

Segundo a exposição de motivos do anteprojeto de lei, encaminhado à Câmara dos Deputados por meio da Mensagem n. 316, de 13 de maio de 2009, a garantia do acesso a informações públicas deve ser a regra. Do que se subentende que o sigilo deva ser considerado a exceção.

“A garantia do direito de acesso a informações públicas como regra geral é um dos grandes mecanismos da consolidação dos regimes democráticos. O acesso a informação pública, além de indispensável ao exercício da cidadania, constitui um dos mais fortes instrumentos de combate à corrupção. O anteprojeto em questão figura, portanto, como mais uma medida adotada pelo Governo Federal como o objetivo de

<sup>12</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 31 outubro 2014.

<sup>13</sup> Art. 31. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.  
§ 1º As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem: I - terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem; Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acesso em: 17 setembro 2014.

promover a ética e ampliar a transparência no setor público.”<sup>14</sup>

Segundo o artigo 1º, subordinam-se aos ditames da lei os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluído as Corte de Contas, Judiciário e Ministério Público, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de econômica mista e demais entidades controladas direta e indiretamente pela União, Estados Distrito Federal e Municípios.

As entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos para a realização de ações de interesse público, diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes e outros instrumentos congêneres, também ficam sujeitas às disposições desta Lei, devendo divulgar informações referentes à parcela dos recursos públicos recebidos e sua destinação.

Depreende-se que o dever de prestar informações públicas abrange todos aqueles que estejam envolvidos com a gerência da coisa pública, seja administrando ou governando, seja recebendo recursos públicos, direta ou indiretamente. Há a necessidade de, também, prestar informações, aqueles que produzem informação pública e aqueles que, por qualquer natureza de vínculo com órgãos ou entidades públicas, detenham a guarda dessas informações.

De acordo com o artigo 4, inciso I, da supracitada lei, considera-se informação os dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato;

Observa-se que o legislador foi bastante genérico ao definir o significado de informação, porém não resta dúvida que a lei objetivou tornar a Administração Pública suscetível a uma maior abertura, de forma a garantir o máximo de transparência, por meio da publicidade das informações originadas, obtidas ou arquivadas pelo Estado.

No entanto não será todo tipo de informação que deverá ter ampla publicidades, visto que devem ser resguardadas aquelas de detenham caráter sigiloso.

---

<sup>14</sup> BRASIL. Mensagem Presidencial n. 316 de 13 maio 2009. *Submete ao Congresso Nacional o texto do projeto de lei que “Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, inciso II do § 3º e no § 2º do art. 216 da Constituição, e dá outras providências”*. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=694DA7783A592A71398E15F87156C03A.proposicoesWeb1?codteor=656533&filename=MSC+316/2009+%3D%3E+PL+5228/2009](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=694DA7783A592A71398E15F87156C03A.proposicoesWeb1?codteor=656533&filename=MSC+316/2009+%3D%3E+PL+5228/2009)>. Acesso em: 30 setembro 2014.

Isso ocorre nos casos de informações que versam sobre a intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas; bem como quando o sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, nos termos dos artigos 23 e 31 da Lei 12.527/2011, combinados com artigo 5º incisos X e XXXIII, da Constituição Federal.

O primeiro caso de restrição provém da inviolabilidade do espaço íntimo intransponível dos indivíduos. Essa cláusula abarca os direitos previstos no art. 5º, inciso X da Constituição Federal.

“Exemplificadamente, documentos relativos a dados pessoais de servidores públicos ou particulares, domicílio, contracheques, dados telefônicos, prontuários médicos, desconto de pensão alimentícia de servidor público, informações bancárias e empréstimos consignados em folha em pagamento decorrentes de vínculo funcional com a Administração, documentos relativos à declaração de imposto de renda, são todos acobertados pelo sigilo constitucional e, portanto, excluídos da incidência da nova lei.”<sup>15</sup>

O outro caso decorre de imposição do artigo 5º, inciso XXXIII, *in fine*, da Constituição Federal, nos casos em que o sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Portanto, observa-se que, apesar da nova concepção de atuação transparente por força de imposição legal, ainda, existem casos em que o princípio da publicidade deverá ser mitigado.

Além disso, a LAI traz normas que regulam a resposta da Administração Pública aos pedidos de informação formulados, trazendo, assim, o marco regulatório sobre os procedimentos para o acesso às informações custodiadas pelo Estado.

Segundo a Controladoria Geral da União – GCU, em sua cartilha sobre o Acesso à informação Pública<sup>16</sup>:

“A Lei 12.527 representa uma mudança de paradigma em matéria de transparência pública, pois estabelece que o acesso é a regra e o sigilo, a exceção. Qualquer cidadão poderá solicitar acesso às informações públicas, ou seja, àquelas não classificadas como sigilosas, conforme procedimento que observará as regras, prazos, instrumentos de controle e recursos previstos.

---

<sup>15</sup> SILVEIRA, Marco Antônio Karam. *Lei de acesso a informações públicas (Lei n. 12.527/2011): democracia, república e transparência no estado constitucional*. Revista Jurídica, Porto Alegre, v. 60, n. 416, p. 23, jun. 2012.

<sup>16</sup> \_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União. *Acesso à informação Pública – uma introdução à lei 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/cartilhaacessoainformacao-1.pdf>>. Acesso em: 30 setembro 2014.

O desafio, agora, é assegurar a implementação desta Lei. Devemos enfrentar desafios de natureza técnica e tecnológica e também de caráter administrativo, que incluem a necessidade de recursos financeiros e humanos - estes, devidamente capacitados - para garantir a observância do que dispõe a Lei. Além disso, teremos que vencer a cultura do sigilo que, de forma silenciosa e invisível, ainda se constitui um dos grandes obstáculos para a abertura dos governos.”

Segundo Joao Francisco da Mota Júnior<sup>17</sup>, resumidamente, a LAI pode ser estruturada em três pilares, a saber:

- “a) Acesso à informação: direito fundamental e dever do Estado, com suas exceções;
- b) Procedimentos de transparência e divulgação; e
- c) Responsabilidade e proteções.”

O primeiro tópico foi amplamente debatido acima. Passa-se, agora, para a análise do tópico seguinte.

No que tange aos procedimentos de transparência e divulgação, a LAI estabelece duas formas de disponibilização da informação: a ativa e a passiva.

Na forma ativa, a Administração deve espontaneamente disponibilizar informações de interesse coletivo ou geral por ela produzida ou custodiada, independentemente de requerimentos prévios, em local de fácil acesso. Será obrigatória a disponibilização desses dados em sítios oficiais na rede mundial de computadores (artigo 8º caput c/c § 2º, ambos da LAI).

Ademais, de acordo com o artigo 9º, o acesso à informação será assegurado mediante a criação de unidades específicas de informações, os chamados Serviços de Informação ao Cidadão (SIC), que devem ter condições para:

- “a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;
- b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;
- c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações;”<sup>18</sup>

Na transparência passiva, o Estado é instado a divulgar informações sob demanda em atendimento às informações solicitadas pela sociedade. Nesse sentido, qualquer interessado pode requerer à Administração Pública acesso a informações, sendo obrigatório

---

<sup>17</sup> MOTA JÚNIOR, João Francisco da. *A NOVA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E O FOMENTO À GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO*. Reflexão, Ação e Educação: Revista de Ciências Sociais e Humanas. Disponível em <<http://icshvalparaíso.edu.br/revista/2.12-29.pdf>>. Acesso em: 20 outubro 2014

<sup>18</sup> BRASIL. *Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 20 outubro 2014.



apenas sua identificação e a especificação da informação requerida (artigo 10 da LAI). Além disso, nos termos do § 3º do artigo 10, veda-se quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação.

O órgão ou entidade incumbido de atender à solicitação terá de autorizar ou conceder acesso imediato à informação. Se não for possível, o pedido deverá ser atendido em prazo não superior a 20 dias; prazo esse prorrogável por mais 10 dias, mediante justificativa expressa.

No caso de indeferimento de acesso à informação ou às razões da negativa do acesso, poderá o interessado interpor recurso contra essa decisão, nos termos do preconizado pelos arts. 15 a 20 da Lei n. 12.527/2011.

Assim, quis o legislador assegurar um amplo sistema recursal, assegurando, no mínimo, um duplo grau, para as hipóteses de recusa. No entanto, cabe frisar que a decisão de recusa deve ser fundamentada, dando-se conhecimento do interior teor dessa decisão ao requerente.

No tocante à responsabilização, o legislador optou por consignar apenas sanções administrativas, em detrimento de alterações ou criação de tipos penais específicos para regular o tema.

Ainda de acordo com Mota Júnior<sup>19</sup>, a responsabilidade e suas sanções restaram dividas em razão dos sujeitos ativos da conduta omissiva ou comissiva: agente públicos (e militares) e agentes não-públicos (pessoas físicas que estejam abrangidas na condição e legitimados passivos).

Para os agentes estatais, arrolou-se uma série de condutas ilícitas, que resumem-se em atos de recusa, utilização e divulgação indevidas, ocultação, destruição e subtração de documentos e informações que tenham algum tratamento especial no que concerne a guarda ou a proteção.

As sanções atingem tanto as pessoas físicas quanto as entidades privadas que detiverem informações em virtude de vínculo de qualquer natureza com o poder público. De acordo com o art. 33, as sanções aplicáveis ao caso concreto são, *in verbis*:

---

<sup>19</sup> MOTA JÚNIOR, João Francisco da. *A NOVA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E O FOMENTO À GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO*. Reflexão, Ação e Educação: Revista de Ciências Sociais e Humanas. Disponível em <<http://icshvalparaíso.edu.br/revista/2.12-29.pdf>>. Acesso em: 20 outubro 2014

“I - advertência;  
 II - multa;  
 III - rescisão do vínculo com o poder público;  
 IV - suspensão temporária de participar em licitação e impedimento de contratar com a administração pública por prazo não superior a 2 (dois) anos; e  
 V - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública, até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade.”<sup>20</sup>

Após essa breve explanação, constata-se que a LAI, ao regular o direito de acesso à informação, instituiu procedimentos que ampliaram as formas de transparência governamental, disseminando medidas de transparência a todos os Entes e Poderes Governamentais em todas as esferas da federação.

Não obstante isso, o presente estudo tratará da questão que envolve a divulgação nominal dos vencimentos e/ou proventos recebidos pelos agentes públicos. Dessa forma, o ponto central será o questionamento envolvido sobre a relevância de tal informação, analisando-a sob o conceito de controle social trazido pela lei e sob o prisma dos direitos à intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas.

#### **1.4. Natureza jurídica da remuneração percebida pelos agentes públicos**

Primeiramente, cabe conceituar o termo agentes públicos, antes de contextualizar a natureza jurídica da retribuição pecuniária por eles recebida.

A definição de agente público pode ser encontrada no artigo 2º, da Lei 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA), *in verbis*:

“Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.”<sup>21</sup>

Apesar de estar assentado que o conceito acima descrito aplica-se somente para efeitos desta lei, a definição nela contida pode ser utilizada em sentido geral.

Nesse sentido, percebe-se que não há a necessidade de que o sujeito exerça a função em caráter permanente, para fins de classificação como agente público. Os membros do

<sup>20</sup> BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 20 outubro 2014.

<sup>21</sup> BRASIL. Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8429compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429compilado.htm)>. Acesso em: 31 outubro 2014

Tribunal do Júri, apesar de exercerem uma função pública de forma transitória e, ainda, sem receber nenhuma prestação pecuniária por este labor, estão sujeitos as regras impostas aos agente públicos.

Complementando o conceito trazido pela LIA, Celso Antônio Bandeira de Mello considera agente público:<sup>22</sup>

“Quem quer que desempenhe funções estatais, enquanto as exercita, é um agente público. Por isso, a noção abarca tanto o Chefe do Poder Executivo (em quaisquer das esferas) como os senadores, deputados e vereadores, os ocupantes de cargos ou empregos da Administração direta dos três Poderes, os servidores das autarquias, das fundações governamentais, das empresas públicas e sociedades de economia mista nas distintas órbitas de governo, os concessionários e permissionários de serviço público, os requisitados, os contratados sob locação civil de serviços e os gestores de negócios públicos.”

Prosseguindo na análise, Bandeira de Mello, ainda, subdivide os agentes públicos em determinados grupos, a saber: <sup>23</sup>

“[...] os agentes públicos podem ser divididos em quatro grandes grupos, dentro nos quais são reconhecíveis ulteriores subdivisões. A saber: a) agentes políticos; b) agentes onoríficos; c) servidores estatais, abrangendo servidores públicos e servidores das pessoas governamentais de Direito Privado; e d) particulares em atuação colaboradora com o Poder Público.”

Os agentes políticos são os integrantes dos altos escalões do Poder Públicos, que normalmente são investidos nos cargos, por meio das eleições. No caso tem-se os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, membros do Poder Legislativos Federal, Estadual e Municipal.

Os agentes honoríficos são cidadãos designados para, transitoriamente, colaborarem com o Estado, mediante a prestação de serviços, em razão de condição cívica, honorabilidade ou notória capacidade profissional. Nessa subespécie os exemplos mais citados são os jurados, mesários e membros dos Conselhos Tutelares.

Os servidores estatais são aqueles que exercem um labor público de natureza profissional e remunerada, sujeitos à hierarquia funcional e ao regime jurídico pré-estabelecido

---

<sup>22</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 31. ed. São Paulo: Editora Malheiros Editores LTDA. 2014. p. 249.

<sup>23</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 31. ed. São Paulo: Editora Malheiros Editores LTDA. 2014. p. 251

pelo ente estatal, ao qual estão vinculados. Nesta espécie têm-se os servidores públicos e os empregados públicos

Os particulares, também denominados de agentes delegados, são particulares que recebem a incumbência de exercer determinada atividade, sob a permanente fiscalização do poder público. São os concessionários, permissionários, leiloeiros, dentre outros.

Portanto, observa-se que qualquer pessoa, que se enquadre nas espécies acima elencadas, pode ser considerada agente públicos, mas nem todo agente público será caracterizado como servidor público.

Para Bandeira de Mello, entende-se por servidor público:<sup>24</sup>

“Servidor público, como se pode depreender da Lei Maior, é a designação genérica ali utilizada para englobar, de modo abrangente, todos aqueles que mantêm vínculos de trabalho profissional com as entidades governamentais, integrados em cargos ou empregos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, respectivas autarquias e fundações de Direito Público. Em suma: são os que entretêm com o Estado e com as pessoas de Direito Público da Administração indireta relação de trabalho de natureza profissional e caráter não eventual sob vínculo de dependência.”

Ainda de acordo com o autor, essa definição compreende os servidores titulares de cargos públicos, os empregados públicos e os servidores temporários (contratados, nos termos do art. 37, IX, da Constituição, sob vínculo trabalhista, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse públicos, sob regime jurídico específico previsto na Lei 8.745, de 9.12.1993).

Soma-se, também, conceituação apresentada por Hely Lopes Meirelles acerca dos servidores públicos:<sup>25</sup>

“Os servidores públicos em sentido estrito ou estatutários são os titulares de cargo público efetivo e em comissão, com regime jurídico estatutário geral ou peculiar e integrantes da Administração direta, das autarquias e das fundações públicas com personalidade de Direito Público. Tratando-se de cargo efetivo, seus titulares podem adquirir estabilidade e estarão sujeitos a regime peculiar de previdência social. “

A distinção básica existente entre titulares dos cargos efetivos e dos em comissão se dá basicamente pela exigência de investidura mediante aprovação em concurso

---

<sup>24</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 31. ed. São Paulo: Editora Malheiros Editores LTDA. 2014. p. 253-254.

<sup>25</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 40. ed. São Paulo: Editora Malheiros Editores LTDA. 2014. p. 482-483.

público de provas, ou de provas e títulos, para o primeiro caso. No caso dos cargos em comissão, ou cargo de confiança, declarados em lei de livre nomeação e exoneração, a investidura do indivíduo apresenta cunho de precariedade e de temporalidade, tendo em vista o permissivo constitucional<sup>26</sup>, para, a qualquer tempo, possa o seu ocupante ser exonerado<sup>27</sup>.

Independente da forma de investidura nos cargos públicos, ninguém presta serviço à Administração Pública sem uma redistribuição pecuniária, visto que isso poderia gerar enriquecimento ilícito sem causa da Administração Pública, nos termos do artigo 884<sup>28</sup> do Código Civil Brasileiro.

Reforçando essa tese, o artigo 4º da Lei n. 8.112/90, de 11 de dezembro de 1990, proíbe a prestação de serviços gratuitos, salvo os casos previstos em lei. Exemplificando, tem-se permitida a prestação de serviços gratuitos para aquele exercentes de funções honoríficas (jurados, mesários, membros dos conselhos tutelares).

Segundo Diogenes Gasparini<sup>29</sup>, entende-se por redistribuição a contraprestação a que tem direito o servidor público por estar à disposição da Administração Pública ou de quem lhe faça as vezes prestando-lhe serviço.

Prosseguindo, Hely Lopes Meirelles apresenta, ao examinar os preceitos constitucionais no que tange aos servidores públicos, a existência de um sistema remuneratório para os ocupantes de cargos, empregos e funções da Administração Pública; para os membros

---

<sup>26</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)  
[...]

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 17 setembro 2014.

<sup>27</sup> A exoneração não é penalidade; ela se dá a pedido ou *ex officio*, neste último caso quando se tratar de cargo em comissão ou função de confiança; no caso de cargo efetivo, quando não satisfeitas as exigências do estágio probatório ou quando, tendo tomado posse, o servidor não entrar em exercício no prazo estabelecido (arts 34 e 35 da Lei nº 8.112/90, com redação dada pela Lei nº 9.527/97). (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 680-681.).

<sup>28</sup> Art. 884. Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm)>. Acesso em: 30 setembro 2014.

<sup>29</sup> GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 17. ed. atualizada por Fabrício Motta. São Paulo: Editora Saraiva. 2012. p. 243.

do Poderes da República e demais agentes políticos; bem como para os empregados públicos das pessoas governamentais, com personalidade jurídica de Direito Privado<sup>30</sup>:

“Assim, o sistema remuneratório ou remuneração em sentido amplo da Administração direta e indireta para os servidores da ativa compreende as seguintes modalidades: a) subsídio, constituído de parcela única e pertinente, como regra geral, aos agentes políticos; b) remuneração, dividida em (b1) vencimentos, que corresponde ao vencimento (no singular, como está claro no art. 39, §1º, da CF, quando fala em “fixação dos padrões de vencimento”) e às vantagens pessoais (que, como diz o mesmo art. 39, §1º, são os demais componentes do sistema remuneratório do servidor público titular de cargo público na Administração direta, autárquica e fundacional), e em (b2) salário, pago aos empregados públicos da Administração direta e indireta regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas, titulares de empregos públicos, e não de cargos públicos.”

No que tange à fixação dos valores atinentes a retribuição pecuniária dos servidores públicos, a Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso X<sup>31</sup>, determina que a remuneração e o subsídio somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica.

Evidencia-se, assim, a necessidade de respeitabilidade ao princípio da reserva legal<sup>32</sup> nos casos relacionados a questões remuneratórias.

Reforçando essa tese, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula n. 339, em 13/12/1963, que, apesar de antiga, já vedava, naquela época, alterações remuneratórias sem o crivo do Poder Legislativo:

“Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob fundamento de isonomia.”<sup>33</sup>

<sup>30</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 40. ed. São Paulo: Editora Malheiros Editores LTDA. 2014. p. 553.

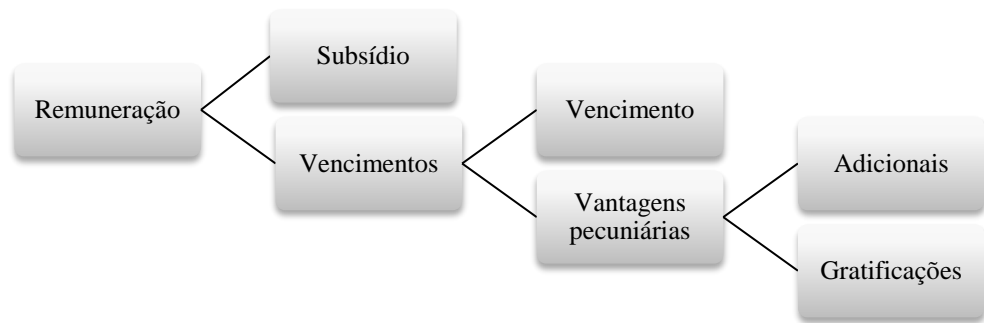
<sup>31</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) [...]

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Regulamento). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 30 setembro 2014.

<sup>32</sup> [...] consiste em estatuir que a regulamentação de determinadas matérias há de fazer-se necessariamente por lei formal. (SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 425.).

<sup>33</sup> BRASIL. *Enunciado de Súmula n. 339 do Supremo Tribunal Federal*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=339.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 30 setembro 2014.

Com vistas facilitar a análise do sistema remuneratório no que tange aos servidores públicos, reproduz-se quadro esquemático de lavra do Professor Marçal Justen Filho<sup>34</sup>:



Marçal, ainda, define cada uma das subespécies de remuneração<sup>35</sup>:

- “- Subsídio é a remuneração devida aos agentes políticos e aos membros de Poder, consistente em parcela única excludente de qualquer outra verba<sup>36</sup>.
- Vencimentos é a remuneração devida aos demais servidores públicos (excluídos os que percebem subsídio), composta por uma parcela correspondente ao vencimento básico e por outra correspondente a vantagens específicas.
- Vencimento é a remuneração básica de um cargo ou função.
- Vantagens pecuniárias são verbas remuneratórias permanentes ou transitórias, derivadas de eventos objetivos ou subjetivos.
- Adicionais são vantagens pecuniárias vinculadas ao decurso de tempo (adicional de tempo de serviço) ou às condições inerentes ao cargo (adicional de função).
- Gratificações são vantagens pecuniárias vinculadas às condições pessoais do ocupante do cargo ou às condições diferenciadas em que o sujeito desempenha a atividade.”

O § 4º, do art. 39, da Constituição Federal<sup>37</sup> impõe ao subsídio a característica de ser fixado em parcela única, vedando-se o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória.

Dessa definição, extrai-se que o valor fixado pela lei, que regulamentar a carreira, será aquele a ser pago ao servidor, independentemente, de situações pretéritas

<sup>34</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 1000.

<sup>35</sup> Ibidem

<sup>36</sup> “O art. 39, § 8º, da CF/1988 facultou que a lei atribuisse o regime de subsídio a outras categorias de servidores públicos, organizados em carreira.” Ibidem p. 1001.

<sup>37</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 31 outubro 2014.

ensejarem o recebimento de algum adicional ou gratificação. A única parcela que não é atingida pela vedação são as de caráter indenizatório, por expressa autorização constitucional<sup>38</sup>.

A Lei n. 8.112/90<sup>39</sup> regulamenta em seu artigo 51 as verbas indenizatórias, como sendo, ajuda de custo; diárias; transporte e auxílio moradia.

Assim, os agentes públicos remunerados por subsídio somente poderão perceber o subsídio atrelado a alguma verba indenizatória.

Por outro lado, a sistemática remuneratória dos demais servidores, envolve alguns problemas. Pontua-se, inicialmente, a possibilidade de servidores integrantes da mesma carreira, regidos pelo mesmo regime jurídico, perceberem retribuições diferentes.

Isso acontece porque a remuneração depende de circunstâncias variáveis em função das atribuições, das condições de exercício e de características pessoais do exercente.

A remuneração desses agentes envolve um vencimento-base padrão e homogêneo e vantagens pecuniárias, tais como, adicionais e gratificações

Hely Lopes Meirelles pontua de forma bem clara a distinção entre essas vantagens, conforme segue:<sup>40</sup>

“[...] O que caracteriza o adicional e o distingue da gratificação é o ser aquele uma recompensa ao tempo de serviço do servidor, ou uma retribuição pelo desempenho de funções especiais que refogem da rotina burocrática, e esta, uma compensação por serviços comuns executados em condições anormais para o servidor, ou uma ajuda pessoal em face de certas situações que agravam o orçamento do servidor. [...]”

Aprofundando a distinção, observa-se que a gratificação envolve circunstâncias subjetivas do servidor, enquanto o adicional funda-se em circunstâncias objetivas. Exemplificando, pode-se afirmar que dois agentes públicos que detenham cargos idênticos fazem jus a adicionais idênticos. No caso das gratificações, somente quem estiver

---

<sup>38</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998). [...]

§ 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 30 setembro 2014.

<sup>39</sup> BRASIL. Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8112compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112compilado.htm)>. Acesso em: 31 outubro 2014.

<sup>40</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 40. ed. São Paulo: Editora Malheiros Editores LTDA. 2014. p. 566.



executado serviços em condições anormais, por exemplo, terá direito ao recebimento da gratificação de insalubridade.

Assim, de toda análise feita, observa-se que todo o regramento que rege a remuneração dos servidores públicos deve derivar de imposição legal. Dessa forma, a opção mais acertada será aquela que considerar as informações remuneratórias dos agentes estatais como de domínio público, ou seja, acessível a qualquer interessado.

Após concluir que a retribuição pecuniária dos agentes públicos caracteriza-se como de natureza pública, passa-se, agora, a analisar se tal informação deve ser classificada como sigilosa, por estar intrinsecamente ligada a questões pessoais, intimidade e vida privada dos servidores públicos.

### **1.5. Necessidade de utilizar meios menos invasivos ao transparecer informações pessoais dos servidores**

Embora, trate-se de informação pública, a forma como ocorre a divulgação, fere completamente os direitos pessoais dos servidores, atingindo, por consequência, o princípio a dignidade da pessoa humana<sup>41</sup>.

Antecipando, o assunto a ser tratado no próximo tópico do presente trabalho, o Brasil com ímpeto de dar maior transparência aos atos praticados pela Administração Pública, um dos maiores pleitos da sociedade, aprovou a Lei n. 12.527/2011, que regulou o acesso a informação.

Esse fato, amplamente defendido neste Trabalho, merece aplausos. Contudo, a forma como regulamentou-se esse acesso não se coaduna com os direitos previstos na Carta Magna.

Identificar nominalmente servidores públicos, vinculando-lhes seus respectivos direitos pecuniários, não fora a forma mais adequada para transparecer as despesas

---

<sup>41</sup> O postulado da dignidade da pessoa humana, que representa – considerada a centralidade desse princípio essencial (CF, art. 1º, III) – significativo vetor interpretativo, verdadeiro valor-fonte que conforma e inspira todo o ordenamento constitucional vigente em nosso País e que traduz, de modo expressivo, um dos fundamentos em que se assenta, entre nós, a ordem republicana e democrática consagrada pelo sistema de direito constitucional positivo (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus*. HC 85.237/DF. Tribunal Pleno. Paciente: Ricardo Peixoto de Castro. Impetrante: Ataíde Jorge de Oliveira. Coator: Presidente do Superior Tribunal de Justiça. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 17, de março de 2005. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=79796>>. Acesso em: 7 abril 2015.).

estatais com seus agentes à sociedade. Há outros formatos que ensejam igual transparência, sem, contudo, afrontar direitos pessoais.

O Ministro Gilmar Mendes, à época Presidente do Supremo Tribunal Federal, ao manifestar-se inicialmente na Suspensão de Segurança n. 3.902, trouxe em sua decisão<sup>42</sup> a seguinte proposta:

“Contudo, a forma como a concretização do princípio da publicidade, do direito de informação e do dever de transparência será satisfeita constitui tarefa dos órgãos estatais, nos diferentes níveis federativos, que dispõem de liberdade de conformação, dentro dos limites constitucionais, sobretudo aqueles que se vinculem à divulgação de dados pessoais do cidadão em geral e de informações e dados públicos que podem estar justapostos a dados pessoais ou individualmente identificados de servidores públicos que, a depender da forma de organização e divulgação, podem atingir a sua esfera da vida privada, da intimidade, da honra, da imagem e da segurança pessoal. Assim, diante do dinamismo da atuação administrativa para reagir à alteração das situações fáticas e reorientar a persecução do interesse público, segundo novos insumos e manifestações dos servidores, do controle social e do controle oficial, por exemplo, deve-se a municipalidade perseguir diuturnamente o aperfeiçoamento do modo de divulgação dos dados e informações, bem como a sua exatidão e seu maior esclarecimento possível.

Nesse sentido, a **Administração poderá sempre buscar soluções alternativas ou intermediárias**. No caso em questão, **uma solução hipoteticamente viável para a finalidade almejada seria a substituição do nome do servidor por sua matrícula funcional.**

Novas soluções propostas à Administração são sempre viáveis para aperfeiçoar a divulgação de dados que privilegiem a transparência e busquem preservar, ao mesmo tempo, a intimidade, a honra, a vida privada, a imagem e a segurança dos servidores (e daqueles que dele dependem). (Grifo Nosso)”

Dos termos apresentados na Decisão supracitada, evidencia-se que somente a matrícula do servidor, atrelando-a seus ganhos, gera igual transparência social, com menos invasão de privacidade.

Segundo Pedro Lenza<sup>43</sup>, os direitos fundamentais não são absolutos (relatividade), havendo, muitas vezes, no caso concreto, confronto, conflito de interesses.

De acordo com a melhor técnica, a forma de conciliar esse conflito será por meio de imposição de limites. Limites esses que surgiram da colisão de outros direitos fundamentais aplicáveis ao caso concreto.

---

<sup>42</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Pedido de Suspensão de Segurança*. SS 3.902/SP. Requerente: Município de São Paulo. Requerido: Relatores dos Mandados de Segurança n. 180.176-0/7-00 e 180.589-0/3-01. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, 8, de julho de 2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoTexto.asp?id=2644964&tipoApp=RTF>>. Acesso em: 10 outubro 2014.

<sup>43</sup> LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 18. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 1060.

Observa-se, portanto, que os direitos fundamentais detêm a característica da restringibilidade do seu alcance, pela utilização de um juízo de ponderação (harmonização) e pela aplicação do princípio da proporcionalidade<sup>44</sup>.

Di Pietro<sup>45</sup> destaca a necessidade da utilização dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade a fim de conciliar interesse e direitos:

“Pode ocorrer conflito entre o direito individual ao sigilo, que protege a intimidade, e outro direito individual (como a liberdade de opinião e de imprensa) ou conflito entre o direito à intimidade e um interesse público (como o dever de fiscalização por parte do Estado. Para resolver esse conflito, invoca-se o princípio da proporcionalidade (em sentido amplo), que exige observância das regras da **necessidade, adequação e proporcionalidade** (em sentido estrito). Por outras palavras, a medida deve trazer o mínimo de restrição ao titular do direito, devendo preferir os meios menos onerosos (regra da necessidade); deve ser apropriada para a realização do interesse público (regra da adequação); e deve ser proporcional em relação ao fim a atingir (regra da proporcionalidade em sentido estrito).” (Grifos do autor)

O Ministro Gilmar Mendes<sup>46</sup>, ao tratar sobre o tema da limitabilidade dos direitos fundamentais, afirma o seguinte:

“Da análise dos direitos individuais pode-se extrair a conclusão direta de que direitos, liberdades, poderes e garantias são passíveis de limitação ou restrição. É preciso não perder de vista, porém, que tais restrições são limitadas. Cogita-se aqui dos chamados limites imanentes ou “limites dos limites” (Schranken-Schranken), que balizam a ação do legislador quando restringe direitos individuais. Esses limites, que decorrem da própria Constituição, referem-se tanto à necessidade de proteção de um núcleo essencial do direito fundamental quanto à clareza, determinação, generalidade e proporcionalidade das restrições impostas.”

Em outra passagem<sup>47</sup>, o Ministro, ainda, esclarece:

---

<sup>44</sup> O princípio da proporcionalidade visa a inibir e a neutralizar o abuso do Poder Público no exercício das funções que lhe são inerentes, notadamente no desempenho da atividade de caráter legislativo. Sob tal ângulo, o postulado em questão, enquanto categoria fundamental de limitação dos excessos emanados do Estado, atua como verdadeiro parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais. Isso significa, dentro da perspectiva da extensão da teoria do desvio de poder ao plano das atividades legislativas do Estado, que este não dispõe de competência para legislar ilimitadamente, de forma imoderada e irresponsável, gerando, com o seu comportamento institucional, situações normativas de absoluta distorção e, até mesmo, de subversão dos fins que regem o desempenho da função estatal. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar no Habeas Corpus*. HC 109.135/PI. Paciente: Girlanda Araújo da Silva. Impetrante: Defensoria Pública da União. Coator: Superior Tribunal de Justiça. Relator. Min. Celso de Mello. Brasília, 1º, de julho de 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoTexto.asp?id=3014530&tipoApp=RTF>>. Acesso em: 7 abril 2015.).

<sup>45</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 73.

<sup>46</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade: Estudos de direito constitucional* (Série EDB). 4 ed. rev. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2012. p. 56.

<sup>47</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 9 ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva. 2014. p. 183.

“No conflito entre princípios, deve-se buscar uma conciliação entre eles, uma aplicação de cada qual em extensões variadas, conforme a relevância de cada qual no caso concreto, sem que um dos princípios venha a ser excluído do ordenamento jurídico por irremediável contradição com outro.”

Assim, trazendo a teoria exposta ao caso proposto neste Trabalho, o direito à informação esbarra nos direitos fundamentais ligados à intimidade, vida privada dos servidores públicos.

No caso da aludida transparência, antes de qualquer divulgação, dever-se-ia contrapor os direitos colididos, com vistas a compatibilizá-los ao caso concreto, de forma que as partes envolvidas tenham restrições proporcionais a suas pretensões.

Da forma utilizada para divulgação dos dados parece que somente um dos lados teve cerceamento de seus direitos. A sociedade poderia ter tido seu direito a transparência restringido, com a omissão de alguns dados pessoais dos servidores.

Olhando agora pelo caráter social da medida, a real intenção da população não deve ser, *a priori*, caracterizada pela ânsia em satisfazer a curiosidade no que concerne aos ganhos relativos ao servidor “Fulano de tal”, mas sim se a retribuição pecuniária paga pelo Estado e, por conseguinte, arcada por toda a sociedade, está de acordo com a qualidade dos serviços públicos prestados.

Corroborando essa tese, Gilmar Mendes<sup>48</sup> assevera que:

“A despeito desse avanço positivo, não se olvida que o tratamento dos dados e informações públicos e sua divulgação devem ter como meta a transmissão de uma informação de interesse público ao cidadão (individual ou coletivamente), desde que inexistir vedação constitucional ou legal. Assim, veda-se a divulgação de informação inútil e sem relevância, que deturpe informações e dados públicos em favor de uma devassa, de uma curiosidade ou de uma exposição ilícita de dados pessoais, para mero deleite de quem acessa.”

Assim, pouco importaria, em termos sociais, a apresentação do nome do agente público, com sua efetiva remuneração, até porque caso a sociedade recebesse do Estado uma contraprestação condizente com aquela retida por meio da aplicação da Legislação Tributária, ninguém estar-se-ia a questionar os valores percebidos pelo servidor “Fulano de tal”,

---

<sup>48</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Pedido de Suspensão de Segurança*. SS 3.902/SP. Requerente: Município de São Paulo. Requerido: Relatores dos Mandados de Segurança n. 180.176-0/7-00 e 180.589-0/3-01. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, 8, de julho de 2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoTexto.asp?id=2644964&tipoApp=RTF>>. Acesso em: 10 outubro 2014.

mas sim defendendo cada vez mais sua valorização e sua capacitação, para a melhora dos serviços públicos prestados à sociedade.

## 2. OS MEIOS UTILIZADOS PARA REALIZAR A DIVULGAÇÃO DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS

### 2.1 Da normatização infralegal

A Constituição Federal, de 1988, em seu art. 1.º, *caput*, reza que a República Federativa do Brasil forma-se pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e o Distrito Federal, constituindo-se em um Estado Democrático de Direito. Ademais, o *caput*, do art. 18, complementa essa definição, trazendo os entes políticos compreendidos no conceito de organização político-administrativa, quais sejam, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

José Afonso da Silva, ao esclarecer o assunto, preceitua que:

“A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende, como se vê do art. 18, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. A Constituição aí quis destacar as entidades que integram a estrutura federativa brasileira: os componentes do nosso Estado Federal. Merece reparo dizer que é a organização político-administrativa que compreende tais entidades, como se houvesse alguma diferença entre o que aqui se estabelece e o que se declarou no art. 1.º. Dizer que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal não é diverso de dizer que ela compreende União, Estados, Distrito Federal e Municípios, porque a união indissolúvel (embora com inicial minúscula) do art. 1.º é, a mesma União (com inicial maiúscula) do art. 18. Repetição inútil, mas que não houve jeito de evitar, tal apego à tradição formal de fazer constar do art. 1.º essa cláusula que vem de constituições anteriores, sem levar em conta que a metodologia da Constituição de 1988 não comporta tal apego destituído de sentido. Enfim, temos aí destacados os componentes da nossa República Federativa: (a) União; (b) Estados; (c) Distrito Federal; e (d) Municípios.”<sup>49</sup>

Do apresentado, depreende-se que a Federação brasileira compõe-se de quatro entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), todos dotados de autonomia, no âmbito interno. Essa autonomia desdobra-se em uma tríplice capacidade<sup>50</sup>, quais sejam de autoorganização, autogoverno e autoadministração.

<sup>49</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 37. ed. São Paulo: Malheiro, 2014. p. 475-477.

<sup>50</sup> Os Estados-membros se **auto-organizam** por meio do exercício de seu poder constituinte derivado-decorrente [...].

A autonomia estadual também se caracteriza pelo **autogoverno**, uma vez que é o próprio povo do Estado quem escolhe diretamente seus representantes nos Poderes Legislativo e Executivo locais [...].

Completando a tríplice capacidade garantidora da autonomia dos entes federados, os Estados-membros se **auto-administram** no exercício de suas competências administrativas, legislativas e tributárias definidas constitucionalmente. (NONÔ, Manuela da Silva. *ASPECTOS ESPECÍFICOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988*. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2005. p. 25-26). Disponível em

Apesar de a União transparecer deter maior poder, sobressaindo-se frente os demais, inexistente subordinação entre os entes federados. Todos recebem sua autonomia da Constituição. Não há primazia de um ente sobre o outro, mas sim repartição de competências. Essas, por sua vez, podem ser de caráter privativo ou concorrente.

A LAI, conforme visto anteriormente, aplica-se a toda Administração Pública, de todos os entes federativos (art. 1º). Assim, pode-se afirmar que essa norma detém característica de Lei Nacional, em que seus verbetes devem ser cumpridos por todos sem exceção. Soma-se a isso, o fato de que a matéria tratada na LAI apresentar interesse predominantemente geral, necessitando, assim, de uma normatização uníssona, em todo o território federal.

Dessa forma, esse tema necessitava de uma normatização por ente federativo que detivesse maior alcance, maior amplitude, de competências. No caso concreto, a única pessoa de Direito Público com essas características seria a União.

Após a edição da LAI, cada um dos Poderes passou a normatizar, internamente, a aplicabilidade dessa lei, em atenção ao Princípio da Separação dos Poderes<sup>51</sup>. Com isso, afloraram normativos infralegais, exarados pelos Presidentes dos Poderes Republicanos, visando regular essa matéria *interna corporis* nas instituições estatais por eles presidida.

Apenas para ciência, segue lista de todos os normativos emitidos acerca dessa matéria, em âmbito federal:

1. Decreto n. 7.724, de 16/5/2012 - (Poder Executivo Federal)<sup>52</sup>;
2. Ato da Comissão Diretora n. 9, de 17/5/2012 - (Senado Federal)<sup>53</sup>;

---

<[http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema6/2005\\_2349.pdf](http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema6/2005_2349.pdf)>. Acesso em: 13 março de 2015.

<sup>51</sup> A Constituição Federal, visando, principalmente, evitar o arbítrio e o desrespeito aos direitos fundamentais do homem, previu a existência dos Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, repartindo entre eles as funções estatais e prevendo prerrogativas e imunidades para que bem pudessem exercê-las, bem como criando mecanismos de controles recíprocos, sempre como garantia da perpetuidade do Estado democrático de Direito. (MORAES, Alexandre de. *Agências Reguladoras*. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 13).

<sup>52</sup> BRASIL. *Decreto n. 7.724, de 16 de maio de 2012*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm)>. Acesso em: 31 outubro 2014.

<sup>53</sup> BRASIL. *Ato da Comissão Diretora n. 9, de 2012*. Disponível em: <[http://www12.senado.gov.br/transparencia/leg/pdf/normas/ATC92012\\_compilado.pdf](http://www12.senado.gov.br/transparencia/leg/pdf/normas/ATC92012_compilado.pdf)>. Acesso em: 31 outubro 2014.

3. Ato da Mesa n. 45, de 16/7/2012 - (Câmara dos Deputados)<sup>54</sup>;
4. Resolução-TCU n. 249, de 2/5/2012 - (Tribunal de Contas da União)<sup>55</sup>;
5. Resolução-CNJ n. 102, de 15/12/2009 - (Poder Judiciário)<sup>56</sup>; e
6. Resolução-CNMP n. 86, de 21/3/2012 - (Ministério Público)<sup>57</sup>.

Não precisa nem adentrar no mérito, para se constatar que esse excesso de normativos contribui para a existência de diversas interpretações, muitas vezes conflitantes, no que tange as informações relacionadas aos servidores públicos.

Em que pese, ter-se apresentado esse rol de regulamentos, esta pesquisa irá se restringir apenas aos três primeiros. O primeiro (Decreto n. 7.724/2012) por ser o precursor de toda a discussão em todo dessa matéria; o segundo (Ato da Comissão n. 9/2012) por apresentar característica excessivamente restritiva; e o terceiro (Ato da Mesa n. 45/2012) por ser um contraponto entre os demais.

Antes de partir para a análise dos atos infralegais propriamente ditos, cabe um adendo para conceituar o Poder Regulamentar.

Segundo lição de Miguel Reale, os atos normativos podem ser divididos em originários e derivados.

De acordo com o autor<sup>58</sup>, originários se dizem os emanados de um órgão estatal em virtude de competência própria, outorgada imediata e diretamente pela Constituição, para edição de regras instituidoras de direito novo.

Como exemplo de ato originário, tem-se a própria LAI, que retira sua fundamentação inteiramente do texto constitucional.

---

<sup>54</sup> BRASIL. *Ato da Mesa n. 45, de 16 de julho de 2012*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2012/atodamesa-45-16-julho-2012-773823-norma-actualizada-cd.pdf>>. Acesso em: 31 outubro 2014.

<sup>55</sup> BRASIL. *Resolução-TCU n. 249, de 2 de maio de 2012*. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias\\_arquivos/Lei%20de%20Acesso%20-%20Resolu%C3%A7%C3%A3o%20249\\_2012.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/Lei%20de%20Acesso%20-%20Resolu%C3%A7%C3%A3o%20249_2012.pdf)>. Acesso em: 31 outubro 2014.

<sup>56</sup> BRASIL. *Resolução n. 102, de 15 de dezembro de 2009*. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/atos\\_normativos/resolucao/resolucao\\_102\\_15122009.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/atos_normativos/resolucao/resolucao_102_15122009.pdf)>. Acesso em: 31 outubro 2014.

<sup>57</sup> BRASIL. *Resolução n. 86, de 21 de março de 2012*. Disponível em: <[http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Normas/Resolucoes/2012/Resolucao\\_n\\_86\\_Portal\\_Transparncia.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Normas/Resolucoes/2012/Resolucao_n_86_Portal_Transparncia.pdf)>. Acesso em: 31 outubro 2014.

<sup>58</sup> REALE, Miguel. *Revolução e anulamento do ato administrativo*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense. 1980. p. 12-14.



No caso dos atos derivados, o autor<sup>59</sup> afirma que o objetivo será a explicitação ou especificação de um conteúdo normativo preexistente, visando à sua execução no plano da *práxis*.

Do apresentado, depreende-se que o ato derivado não tem o condão de inovar no ordenamento jurídico. Extrai-se, portanto, que o seu escopo deverá ficar adstrito a explicitar e/ou especificar o ato originário.

Então, o Poder Regulamentar, exercício da função normativa derivada, não tem o viés de criar direitos, obrigações, proibições, até porque, segundo o artigo 5º; inciso II; da CF/88, ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de lei. Como as regulamentações infralegais apenas limitam-se a estabelecer meios concretos, para o cumprimento das determinações predefinidas em lei, qualquer tentativa de ampliar esse leque, por meio da utilização de decreto regulamentar, será ilegal.

Ademais, caso fique evidente essa prática atentatória aos princípios constitucionais, poder-se-ia punir a autoridade que exarou esse ato, por utilizar-se de meio para burlar a atividade típica do Poder Legislativo, qual seja, a de editar leis.

### 2.1.1 O Decreto Regulamentar n. 7.724/2012

De acordo com o art. 1º, o Decreto 7.724/2012 regulamenta, no âmbito do Poder Executivo Federal, os procedimentos para o exercício da garantia do acesso à informação, conforme o disposto na Lei n. 12.527/2011.

A priori, essa norma regulamentar deveria limitar-se ao disposto no texto legal, em consonância com o breve relato apresentado no tópico anterior, no entanto, a Chefe do Poder Executivo, Presidenta Dilma Vana Rousseff, foi além, ao determinar a divulgação da remuneração dos servidores públicos de maneira individualizada, nos sítios dos órgão e entidades deste Poder.

Essa incongruência está prevista, no inciso VI, do § 3º, do art. 7º do decreto, transcrito *in verbis*:

“Art. 7º **É dever dos órgãos e entidades** promover, independente de requerimento, a **divulgação** em seus sítios na Internet de informações de interesse coletivo ou geral

---

<sup>59</sup> REALE, Miguel. *Revogação e anulamento do ato administrativo*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense. 1980. p. 12-14.

por eles produzidas ou custodiadas, observado o disposto nos arts. 7º e 8º da Lei no 12.527, de 2011.

§ 1º Os órgãos e entidades deverão implementar em seus sítios na Internet seção específica para a divulgação das informações de que trata o caput.

[...]

§ 3º Deverão ser divulgadas, na seção específica de que trata o § 1º, informações sobre:

[...]

VI - **remuneração** e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, **de maneira individualizada**, conforme ato do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;<sup>60</sup> (Grifo Nosso)

O problema, inicialmente, restrito aos servidores do Poder Executivo Federal, transmutou-se para balizar a edição dos regulamentos do Poder Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União, até porque, geralmente, os demais Poderes acabam seguindo o preconizado nos atos regulamentares editados pelo Executivo.

Assim, nos sítios desse órgão a remuneração dos servidores públicos passou a ser divulgada de maneira nominal e individualizada, independentemente de solicitação e/ou cadastro prévios viáveis a resguardar algumas informações financeiras e patrimoniais dos agentes estatais.

No caso do Poder Executivo Federal, a consulta realiza-se por meio do Portal da Transparência do Governo Federal, sítio<sup>61</sup> administrado pela Controladoria-Geral da União, o qual possibilita a consulta de informações sobre cargo, função, situação funcional e remuneração dos servidores civis e militares, bem como dos agentes públicos do Poder Executivo Federal. Para proceder a consulta, o interessado poderá optar na pesquisa pelas seguintes opções: Nome, CPF, Órgão de Exercício, Órgão de Lotação, Função ou Cargo de Confiança.

As duas figuras abaixo apresentam as informações obtidas, após pesquisar as informações funcionais e remuneratórias existentes acerca da Presidenta da República, no Portal da Transparência:

---

<sup>60</sup> BRASIL. *Decreto n. 7.724*, de 16 de maio de 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm)>. Acesso em: 31 outubro 2014.

<sup>61</sup> \_\_\_\_\_. Sítio do Portal da Transparência do Governo Federal, administrado pela Controladoria Geral da União. Disponível em: <<http://www.transparencia.gov.br>>. Acesso em: 31 outubro 2014.

Figura 1 – Informações funcionais

## SERVIDORES CIVIS E MILITARES DO PODER EXECUTIVO FEDERAL - POR NOME DO SERVIDOR

Nome:	DILMA VANA ROUSSEFF	 Remuneração
CPF:	***.267.246-**	
Servidor:	Civil	

Cargo Emprego	
Matrícula:	336****
Cargo Emprego:	PRESIDENTE DA REPUBLICA
Classe:	
Padrão:	
Referência:	
Nível:	
Órgão Origem - Lotação	
UORG:	PRESIDENCIA DA REPUBLICA
Órgão:	PRESIDENCIA DA REPUBLICA
Órgão Superior:	PRESIDENCIA DA REPUBLICA
Local de Exercício - Localização	
UF:	Não Informada
UORG:	
Órgão:	PRESIDENCIA DA REPUBLICA
Órgão Superior:	PRESIDENCIA DA REPUBLICA
Regime Jurídico:	NATUREZA ESPECIAL
Situação Vínculo:	NATUREZA ESPECIAL
Ocorrência de Afastamento/Licença:	NÃO
Jornada de Trabalho:	40 HORAS SEMANAIS
Data da Última Alteração no Cargo:	01/01/2011
Data de nomeação/contratação:	
Ato de nomeação/contratação:	
Data da última alteração no Órgão:	01/01/2011
Ato de Ingresso no Órgão:	DECRETO
Ingresso no Serviço Público	
Documento Legal:	DECRETO
Número Doc. Legal:	10JAN2011
Data de publicação:	01/01/2011

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal, 2014.

Figura 2 – Informações remuneratórias

## SERVIDORES CIVIS E MILITARES DO PODER EXECUTIVO FEDERAL - POR NOME DO SERVIDOR

Nome:	DILMA VANA ROUSSEFF
CPF:	***.267.246-**
Servidor:	Civil

[Setembro/2014](#) | [Agosto/2014](#) | [Julho/2014](#) | [Junho/2014](#) | [Maio/2014](#) | [Abril/2014](#)

MÊS DE REFERÊNCIA: SETEMBRO DE 2014	
Descrição	Valor (R\$)
<b>REMUNERAÇÃO</b>	
<b>Remuneração básica</b>	
Remuneração básica bruta	26.723,13
<b>Deduções obrigatórias (-)</b>	
IRRF (Imposto de Renda Retido na Fonte)	-6.389,90
PSS/RPGS (Previdência Oficial)	-482,92
<b>Total da Remuneração Após Deduções</b>	<b>19.850,31</b>

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal, 2014.

Das informações expostas, quase a totalidade delas encontram-se facilmente na Internet, a partir da utilização de palavras-chave em sítios de pesquisa ou buscadores. Crê-se que somente a informação referente a parte omitida do CPF tenha certa dificuldade de ser localizada, mas mesmo assim algum sítio oficial deva replicá-la em sua totalidade.

A grosso modo, o Portal da Transparência do Governo Federal, nesse caso, serviu somente para compilar essas informações de forma oficial, o que enseja credibilidade aos dados apresentados.

Esse fato reflete-se para todas as autoridades, independente do Poder ou Estado da Federação. A pessoa, ao optar por tornar-se agente público, dispensa parte de seu direito à privacidade. Grande parte de suas informações, antes restritas aos pequenos círculos íntimos de amizade, permeiam inúmeros sítios de informações<sup>62</sup>. Dados pessoais, tais como data e local de nascimento, remuneração, perdem a característica de sigilo, e tornam-se de domínio públicos, acessível por diversos meios de comunicação.

Pode-se afirmar, então, que o direito à privacidade dos agentes políticos apresenta característica de ser mitigado ou suavizado.

Situação diametralmente oposta ocorre no caso dos servidores públicos. Esses agentes públicos, apesar de servidores estatais, não detém a mesma particularidade dos agentes políticos, no que concerne a imposição social para divulgação de suas informações de caráter pessoal.

Entende-se que a divulgação dos valores auferidos pelos servidores públicos, após a edição da LAI, tornou-se necessária para possibilitar o controle social da Administração Pública. No entanto, a forma como esses dados estão sendo expostos, no âmbito do Decreto n. 7.724/2012, fere o direito à privacidade dos servidores públicos.

Ademais, repise-se que a Lei de Acesso à informação em nenhuma de suas passagens trouxe permissivo autorizativo, para a divulgação da remuneração dos servidores públicos de maneira individualizada.

Enfim, conforme observado nas figuras anteriormente exibidas, no âmbito do Poder Executivo Federal, a divulgação da remuneração de todos os servidores públicos apresenta-se de forma vinculada com o seu nome, sem a necessidade de prévia identificação do interessado.

### **2.1.2 O Ato da Comissão Diretora n. 9/2012**

---

<sup>62</sup> \_\_\_\_\_. Sítio da Wikipédia, a enciclopédia livre. *Informações sobre a Presidenta da República Dilma Rousseff*. Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Dilma\\_Rousseff](http://pt.wikipedia.org/wiki/Dilma_Rousseff)>. Acesso em: 31 outubro 2014.

De acordo com o preconizado no art. 1º, o Ato da Comissão Diretora 9/2012<sup>63</sup> dispõe sobre o acesso aos dados, informações e documentos de interesse da sociedade e do Estado e à respectiva salvaguarda dos direitos individuais, no âmbito do Senado Federal.

Acrescenta, ainda, que o Senado Federal atuará de maneira a facilitar o acesso aos dados, informações e documentos, produzidos ou sob sua guarda, pautando-se pela transparência e publicidade em todos os seus atos.

Como forma de promover essa transparência, o Senado Federal criou, em 2009, o Portal da Transparência<sup>64</sup>, visando centralizar as informações públicas existente sobre o Senado, com destaque para aquelas pertinentes à gestão administrativa da Casa.

Apesar disso, somente a partir de 31 de julho de 2010, deu-se publicidade às informações remuneratórias pertinentes aos servidores e membros desta Casa, com a implementação de seção específica no Portal da Transparência, para tal mister, em cumprimento a determinação contida no parágrafo único<sup>65</sup>, do art. 6 do supracitado ato.

O ato do 1º Secretário n. 10/2012<sup>66</sup>, complementando os dizeres do art. 6º do ATC 9/2012, trouxe a forma de divulgação dessas informações no Portal.

De acordo com o art. 2ª deste ato, determinou-se que as informações individuais da remuneração de senador ou servidor serão automaticamente disponibilizadas, mediante prévia identificação do interessado, conforme proposto pelo art. 10, § 1º, da LAI.

---

<sup>63</sup> BRASIL. *Ato da Comissão Diretora n. 9/2012, de 17 de maio de 2012*. Disponível em: <[http://www12.senado.gov.br/transparencia/leg/pdf/normas/ATC92012\\_compilado.pdf](http://www12.senado.gov.br/transparencia/leg/pdf/normas/ATC92012_compilado.pdf)>. Acesso em: 31 outubro 2014.

<sup>64</sup> \_\_\_\_\_. *Sítio do Portal da Transparência do Senado Federal*. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/transparencia>>. Acesso em: 31 outubro 2014.

<sup>65</sup> Art. 6º Fica instituído o Sistema Integrado de Informação do Senado Federal ao Cidadão, composto por todas as unidades produtoras de informação e documentação, sob a coordenação da Diretoria-Geral, com o objetivo de dar efetividade à Lei nº 12.527, de 2011.

Parágrafo único. Será implementada no Portal da Transparência do Senado Federal, em 31 de julho de 2012, seção específica para a divulgação das informações relativas à remuneração, subsídio e proventos de aposentadoria e pensão recebidos por parlamentares e servidores efetivos e comissionados, de maneira individualizada, conforme ato do Primeiro-Secretário. (Redação dada pelo ATC nº 14/2013, a partir de 29/05/2013)

Disponível em: <[http://www12.senado.gov.br/transparencia/leg/pdf/normas/ATC92012\\_compilado.pdf](http://www12.senado.gov.br/transparencia/leg/pdf/normas/ATC92012_compilado.pdf)>. Acesso em: 11 novembro 2014.

<sup>66</sup> BRASIL. *Ato do 1º Secretário n. 10/2012, de 30 de julho de 2012*. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/transparencia/leg/pdf/normas/ato-do-1o-secretario-no-10-de-2012.pdf>>. Acesso em: 11 novembro 2014.

Evidencia-se, com isso, que, diferentemente do apresentado pelo Decreto 7.724/2012, solicitar, previamente ao fornecimento das informações, que o requerente se identifique, não obsta o atendimento do pleito.

Ademais, ficou assente que o tratamento dado pelo Senado às informações relacionadas aos valores auferidos pelo servidores e membros da Casa não tem a pecha de sigiloso, e sim de informação necessariamente sujeita a transparência. Depreende-se isso da seguinte passagem introdutória desse normativo, cujo teor segue:

“Considerando que a Comissão Diretora estabeleceu que a **remuneração** dos senadores e servidores ativos **deve ser objeto de transparência**;  
Considerando que o parágrafo único do art. 6º do Ato da Comissão Diretora nº 09, de 2012, estabelece que a **divulgação deve se dar de forma individualizada**;  
Considerando que a **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011, **assegura o acesso dos cidadãos às informações de caráter público, mediante a identificação do interessado**;  
Considerando que, de acordo com o art. 31 da Lei nº 12.527, de 2011, o tratamento das informações pessoais deve ser feito com respeito à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais; e  
Considerando que o **direito de acesso à informação de dados salariais e remuneratórios dos cidadãos servidores e agentes públicos, por envolver notórios riscos à sua própria segurança e a de seus familiares**, deve ter a contrapartida da **identificação daqueles que acessaram as referidas informações**, para o caso de seu uso indevido.”<sup>67</sup> (Grifo Nosso)

Por todo o apresentado, fica manifesta a discrepância do Decreto 7.724/2012 com o preconizado pelo Ato da Comissão n. 9/2012, que ao regulamentar a mesma lei, trouxe normatização diversa, mas que, mesmo assim, gerou idêntica sensação de transparência, sem a necessidade de suprir em demasia os direitos individuais dos servidores públicos.

Por fim, conforme constatado, no âmbito do Senado Federal, a divulgação da remuneração e/ou subsídio apresenta-se de forma vinculada com o nome do agente público, desde que o interessado previamente se identifique, não sendo necessário, no entanto, a motivação dessa consulta.

### 2.1.3 O Ato da Mesa n. 45/2012

---

<sup>67</sup> BRASIL. *Ato do 1º Secretário n. 10/2012, de 30 de julho de 2012*. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/transparencia/leg/pdf/normas/ato-do-1o-secretario-no-10-de-2012.pdf>>. Acesso em: 11 novembro 2014.

Logo no art. 1º, o Ato da Mesa n. 45/2012<sup>68</sup> esclarece que a aplicação da LAI, no âmbito da Câmara dos Deputados, obedecerá ao disposto neste ato.

Ademais, o art. 5º<sup>69</sup> institucionaliza a mencionada transparência ativa, ao determinar a divulgação em local de fácil acesso, de informações de interesse coletivo ou geral, por ela produzidas ou custodiadas, independentemente de requerimentos.

Os dados relativos às vantagens percebidas pelos agentes públicos desta Casa, segundo a alínea ‘g’; do inc. II; do art. 5º, deverá conter, no mínimo, informações individualizadas<sup>70</sup> e identificadas, bem como agregadas<sup>71</sup>, relativas, dentre outras, a remunerações, subsídios e proventos.

Nos termos do inc. II; do § 3º; do supracitado artigo, esses dados deverão ser dispostos em formatos de relatórios, nos mais diversos formatos eletrônicos existentes, tais como planilhas e/ou arquivos de texto, com vistas a permitir análise mais aprofunda das informações.

Aqui, já há um contraponto a regulamentação *interna corporis* do Senado Federal, que não traz determinação nessa toada. Toda a divulgação de informação que envolva dados financeiros, naquela Casa, será de forma nominal, após o preenchimento prévio das informações do requerente.

Prosseguindo na análise, o art. 7º regulamenta o procedimento de acesso à informação. O pedido, apresentado por qualquer interessado, deverá conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida. Caso o interesse esteja voltado para informações de interesse público, a identificação do requerente não poderá conter exigências que inviabilizem a solicitação. Ademais, veda-se cobrança quanto aos motivos determinantes da solicitação.

---

<sup>68</sup> BRASIL. *Ato da Mesa n. 45, de 16 de julho de 2012*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2012/atodamesa-45-16-julho-2012-773823-norma-actualizada-cd.pdf>>. Acesso em: 31 outubro 2014.

<sup>69</sup> Ibidem.

<sup>70</sup> Art. 2º Para os efeitos deste Ato, considera-se:

I - informação individualizada: referente a um elemento de determinado conjunto homogêneo (servidor, deputado, contrato, documento comprobatório de despesa, dentre outros), podendo ou não ser identificada, em função da proteção da informação sigilosa ou pessoal;

<sup>71</sup> Art. 2º Para os efeitos deste Ato, considera-se:

[...]

II - informação agregada: resultante do agrupamento de informações individualizadas, segundo categorias de atributos, submetidas ou não a tratamento estatístico.

Até aqui, observa-se que a regulamentação da Câmara apenas espelhou os verbetes presentes no art. 10º da LAI, diferentemente, das inovações trazidas pelo Decreto 7.724/2012, que vigora no âmbito do Poder Executivo Federal.

A única regra que inexistia/destoa do apresentado pela Lei de Acesso à Informação, no âmbito do Ato da Mesa n. 45/2012, fora aquela aposta no § 5º, do art. 7º, *in verbis*, transcrito:

“Art. 7º Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações da Câmara dos Deputados, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.

[...]

§ 5º **Dar-se-á ciência a deputado ou servidor sobre teor de requerimento** de acesso à informação no qual **tenha sido nominalmente identificado;**” (Grifo Nosso)

Essa determinação de identificação, apesar de não estar presente na LAI, não pode ser considerada uma inovação propriamente dita, até porque, apenas, visa suavizar o abismo criado entre a ânsia do Estado pela implementação do direito à publicidade social, a qualquer custo, e o direito a intimidade dos agentes públicos.

Ratificando essa ideia, tem-se o seguinte teor da justificativa<sup>72</sup>, para a edição da normatização, no domínio da Câmara dos Deputados:

“Trata-se de Ato da Mesa, contemplando a regulamentação da Lei nº 12.527, de 2011 -Lei de Acesso à Informação, no âmbito da Câmara dos Deputados.

Note-se que, embora amplamente debatida, a matéria da Lei volta-se principalmente para a atuação do Poder Executivo, razão pela qual faz-se especialmente necessária a edição de medida que regule sua aplicação na Câmara dos Deputados.

**Partes deste ato reforçam, com pequenas adaptações, as diretrizes assentadas pela Lei nº 12.527, de 2011, enquanto outros trechos explicitam com mais detalhes a forma de sua aplicação nesta Casa.**

**O ato busca conciliar a demanda social por transparência com a defesa das informações sigilosas e de caráter pessoal. Sopesando esses dois princípios, cria instrumentos para oferecer informações detalhadas sobre as ações e despesas da Câmara dos Deputados, sem, no entanto, ferir a intimidade das pessoas** físicas que se relacionam com esta Casa Legislativa.” (Grifo Nosso)

Nota-se, portanto, que, em complemento ao afirmado no decorrer da análise da regulamentação vigente no Senado Federal, o Ato da Mesa n. 45/2012, contrapondo-se ao Decreto n. 7.724/2012, trouxe normatização distinta, porém, de idêntico modo, suscitou

<sup>72</sup> BRASIL. *Ato da Mesa n. 45*, de 16 de julho de 2012. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2012/atodamesa-45-16-julho-2012-773823-norma-actualizada-cd.pdf>>. Acesso em: 31 outubro 2014.



impressão de transparência, sem, contudo, suprimir os direitos individuais relacionados à intimidade dos agentes públicos.

Por fim, conforme consignado no âmbito da Câmara dos Deputados, a divulgação da remuneração e/ou subsídio se dará por meio de relatórios constando apenas a matrícula dos agentes públicos. Ademais, caso seja de interesse do requerente, poderá ocorrer a divulgação nominal do agente coligada com sua renda mensal auferida, sendo necessário, somente, identificação prévia do interessado. Há, também, a determinação para que se de ciência ao requerido dos pedidos de acesso à informação relacionados a sua pessoa.

## **2.2 Conclusão acerca da normatização mais coerente para o cenário atual**

Não foi à toa que se estruturou esse capítulo, dispondo primeiramente da normatização infralegal que se entendeu ser aquela mais restritiva aos direitos individuais dos servidores (Decreto n. 7.724/2012). Passou-se, então, para o estudo daquela que, de certa forma, pendeu-se mais em favor dos agentes públicos (Ato da Comissão Diretora n. 9/2012), do que todas as apresentadas. Por fim, abordou-se a regulamentação que, no entender desta pesquisa, conseguiu conciliar os interesses sociais ligados à transparência, com os direitos individuais dos agentes públicos (Ato da Mesa n. 45/2012).

A real intenção deste segundo capítulo foi trazer um contraponto aos inúmeros dispositivos existentes nesse normativos, visando demonstrar quais pontos poder-se-iam ser aproveitados para uma regulamentação, em nível nacional, acerca do tema transparência pública, na seara do serviço público.

Nota-se que, este Trabalho, restringiu-se a analisar somente as normas federais sobre essa matéria. Apesar de não ter sido tratado todos os normativos existente em âmbito federal, contabilizou-se **seis** normas diferentes, regulando o mesmo assunto, em diferentes órgão e/ou entidades da Administração Pública Federal.

Agora, imagine a quantidade aberrante de normas infralegais exaradas no bojo de todos os Poderes existentes nos Estado e Municípios. Soma-se, ainda, as mais diversas decisões judiciais lavradas pelos Tribunais Pátrios, ao analisar essa diversidade de regras (temática do terceiro capítulo).

Assim, com vistas a pacificar essa celeuma, propõe-se, como alternativa a coexistência desses inúmeros regramentos, a adoção como paradigma, o padrão trazido pela

Câmara dos Deputados, em seu normativo infralegal – Ato da Mesa n. 45/2012, com alguns acréscimos verificados na norma exarada pelo Senado Federal.

Isso se justifica porque as normas *interna corporis* das Casas Legislativas retêm em seus preceitos, variados mandamentos que, por si só, já traduzem a percepção de transparência ao serviço público. Além disso, ao analisar a questão da aplicabilidade da publicidade aos diversos atos afetos aos agentes públicos, equilibram o impulso pela divulgação desenfreada de informações, com a imposição de mecanismos de salvaguarda dos direitos individuais dos servidores públicos.

Pode-se, então, resumir os comandos regulatórios adotados pela Câmara dos Deputados, no Ato da Mesa n. 45/2012, voltados para a transparência dos dados relacionados às remunerações, aos subsídios e aos proventos dos agentes públicos desta Casa, nos seguintes aspectos:

1. edição de relatórios gerenciais<sup>73</sup> (.pdf e .csv), contendo informações sucintas acerca do cargo, identificação da matrícula, exercício de função de confiança e/ou cargo em comissão, ano de ingresso;
2. detalhamento das informações pessoais do servidor objeto de interesse, contendo nome, informações funcionais e remuneração percebida, desde que preenchido formulário, em consonância com o previsto no art. 10 da LAI;
3. ciência do requerido nominalmente identificado, sobre o teor do requerimento; e
4. tabelas de valores com a retribuição pecuniária para todos os cargos e funções existentes, inclusive com informação referente ao subsídio dos Deputados Federais.

No caso do Senado Federal, com exceção do previsto no item 1, todas as demais diretrizes encontram-se normatizadas e, por isso, exibidas no Portal de Transparência e Controle Social desta Casa.

---

<sup>73</sup> \_\_\_\_\_. Sítio da Transparência da Câmara dos Deputados. *Área de Recursos Humanos*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/transparencia/recursos-humanos/quadro-remuneratorio/arquivos>>. Acesso em: 31 outubro 2014.

Assim, acrescenta-se, como ideia advinda unicamente desta Casa, à proposta de futura regulamentação nacional deste tema, a forma utilizada, no detalhamento<sup>74</sup> de todos os agentes públicos em exercício, efetivo ou provisório, no âmbito do Senado Federal. A particularidade da Câmara Alta restringe-se a destrinchar todos os agentes públicos, de forma nominal, associando-os aos diversos setores de trabalho existentes, sem contudo vincular informações financeiras.

Agora, considerando tudo que fora apresentado neste capítulo, conclui-se que não há uma norma plenamente eficaz, para regulamentar todos os ditames da Lei de Acesso à Informação, mas sim uma junção de ideias das mais diversas normas, conforme proposta nos parágrafos anteriores.

---

<sup>74</sup> \_\_\_\_\_. Sítio Portal da Transparência e Controle Social do Senado Federal. Área de Dados Abertos. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/transparencia/dadosAbertos/dadosAbertos.asp>>. Acesso em: 31 outubro 2014.

### **3. AS PRINCIPAIS DECISÕES JUDICIAIS ENVOLVENDO QUESTÕES DE CUNHO REMUNERATÓRIO**

#### **3.1 Breve relato acerca dos Mandados de Segurança que ensejaram a Decisão do Agravo Regimental interposto na Suspensão de Segurança n. 3.902 de São Paulo**

De certa forma, não gerou surpresa o fato de que a publicização dos ganhos auferidos pelos servidores públicos, em sítios eletrônicos oficiais, pudesse desencadear inúmeros questionamentos judiciais, após a edição da Lei de Acesso à informação Pública.

Contudo, essas irresignações surgiram perante o Poder Judiciário Brasileiro, mesmo antes da edição da legislação publicista nacional.

O Ente precursor dessa nova visão transparente fora o Município do Estado de São Paulo, com a edição da Lei Municipal<sup>75</sup> n. 14.720, de 25 de abril de 2008, e do Decreto Regulamentador<sup>76</sup> n. 50.070, de 2 de outubro de 2008.

Perante o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – TJSP, o Sindicato dos Especialistas de Educação do Ensino Público Municipal e a Associação dos Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos Municipais de São Paulo ajuizaram Mandados de Segurança face o ato do, até então, Prefeito do Município de São Paulo Gilberto Kassab, que determinou a divulgação da remuneração mensal dos servidores da municipalidade, no sítio “de Olho nas Contas”.

Resumidamente, os argumentos dos impetrantes versaram<sup>77</sup>, dentre outros, sobre questões formais, tais como, ausência de determinação expressa relativa à divulgação da remuneração dos servidores; vício de iniciativa; ausência de competência legislativa municipal; e materiais, ligadas a direitos de intimidade e de segurança dos servidores e seus familiares; violações do princípio da isonomia.

---

<sup>75</sup> SÃO PAULO. *Lei Municipal n. 14.720, de 25 de abril de 2008*. Disponível em: <[http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios\\_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=26042008L%20147200000](http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=26042008L%20147200000)>. Acesso em: 12 fevereiro 2015.

<sup>76</sup> SÃO PAULO. *Lei Municipal n. 14.720, de 25 de abril de 2008*. Disponível em: <[http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios\\_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=03102008D%20500700000](http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=03102008D%20500700000)>. Acesso em: 12 fevereiro 2015.

<sup>77</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Pedido de Suspensão de Segurança*. SS 3.902/SP. Requerente: Município de São Paulo. Requerido: Relatores dos Mandados de Segurança n. 180.176-0/7-00 e 180.589-0/3-01. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, 8, de julho de 2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoTexto.asp?id=2644964&tipoApp=RTF>>. Acesso em: 13 fevereiro 2015.

Com base nas irresignações expostas, os desembargadores do TJSP deferiram a liminar pleiteada pelos ora requerentes.

Diante disso, a municipalidade de São Paulo ajuizou perante o Supremo Tribunal Federal – STF – pedido de suspensão de segurança, tendo como fundamento a grave lesão à ordem pública a manutenção da decisão favorável àqueles petionários.

O Presidente do STF, à época dos fatos, Ministro Gilmar Mendes, avocou a responsabilidade pelo julgamento antecipado do feito, e, ao analisar os pleitos, suspendeu em 8/7/2009, por meio de Despacho<sup>78</sup>, os efeitos das decisões liminares concedidas pelo Judiciário paulista, determinando a publicidade imediata dos gastos estatais relativos à remuneração mensal dos servidores públicos.

Do supracitado Despacho proferido nos autos da Suspensão de Segurança n. 3.902, as partes manejaram recurso de Agravo Regimental, fato esse que deslocou a competência para decisão da matéria ao Pleno do STF.

Em 9/6/2011, o Tribunal desproveu os recursos interpostos por unanimidade, cuja ementa<sup>79</sup> a seguir transcreve-se:

“SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. ACÓRDÃOS QUE IMPEDIAM A DIVULGAÇÃO, EM SÍTIO ELETRÔNICO OFICIAL, DE INFORMAÇÕES FUNCIONAIS DE SERVIDORES PÚBLICOS, INCLUSIVE A RESPECTIVA REMUNERAÇÃO. DEFERIMENTO DA MEDIDA DE SUSPENSÃO PELO PRESIDENTE DO STF. AGRAVO REGIMENTAL. CONFLITO APARENTE DE NORMAS CONSTITUCIONAIS. DIREITO À INFORMAÇÃO DE ATOS ESTATAIS, NELES EMBUTIDA A FOLHA DE PAGAMENTO DE ÓRGÃOS E ENTIDADES PÚBLICAS. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE ADMINISTRATIVA. NÃO RECONHECIMENTO DE VIOLAÇÃO À PRIVACIDADE, INTIMIDADE E SEGURANÇA DE SERVIDOR PÚBLICO. AGRAVOS DESPROVIDOS.

1. Caso em que a situação específica dos servidores públicos é regida pela 1ª parte do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição. **Sua remuneração bruta, cargos e funções por eles titularizados, órgãos de sua formal lotação, tudo é constitutivo de informação de interesse coletivo ou geral. Expondo-se, portanto, a divulgação oficial. Sem que a intimidade deles, vida privada e segurança pessoal e familiar se encaixem nas exceções de que trata a parte derradeira do mesmo dispositivo**

---

<sup>78</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Pedido de Suspensão de Segurança*. SS 3.902/SP. Requerente: Município de São Paulo. Requerido: Relatores dos Mandados de Segurança n. 180.176-0/7-00 e 180.589-0/3-01. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, 8, de julho de 2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoTexto.asp?id=2644964&tipoApp=RTF>>. Acesso em: 13 fevereiro 2015.

<sup>79</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental no Pedido de Suspensão de Segurança*. AgR SS 3.902/SP. Agravante: Sindicato dos Especialistas de Educação do Ensino Público do Município de São Paulo – Sinesp e OUTROS. Agravado: Município de São Paulo. Tribunal Pleno. Relator: Min. Ayres Britto. Brasília, 9, de julho de 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoTexto.asp?id=3004525&tipoApp=RTF>>. Acesso em: 13 fevereiro 2015.

constitucional (inciso XXXIII do art. 5º), pois o fato é que não estão em jogo nem a segurança do Estado nem do conjunto da sociedade.

2. Não cabe, no caso, falar de intimidade ou de vida privada, pois os dados objeto da divulgação em causa dizem respeito a agentes públicos enquanto agentes públicos mesmos; ou, na linguagem da própria Constituição, agentes estatais agindo “nessa qualidade” (§6º do art. 37). E quanto à segurança física ou corporal dos servidores, seja pessoal, seja familiarmente, claro que ela resultará um tanto ou quanto fragilizada com a divulgação nominalizada dos dados em debate, mas é um tipo de risco pessoal e familiar que se atenua com a proibição de se revelar o endereço residencial, o CPF e a CI de cada servidor. No mais, é o preço que se paga pela opção por uma carreira pública no seio de um Estado republicano.

3. A prevalência do princípio da publicidade administrativa outra coisa não é senão um dos mais altaneiros modos de concretizar a República enquanto forma de governo. Se, por um lado, há um necessário modo republicano de administrar o Estado brasileiro, de outra parte é a cidadania mesma que tem o direito de ver o seu Estado republicanamente administrado. O “como” se administra a coisa pública a preponderar sobre o “quem” administra – falaria Norberto Bobbio –, e o fato é que esse modo público de gerir a máquina estatal é elemento conceitual da nossa República. O olho e a pálpebra da nossa fisionomia constitucional republicana.

4. A negativa de prevalência do princípio da publicidade administrativa implicaria, no caso, inadmissível situação de grave lesão à ordem pública.

5. Agravos Regimentais desprovidos.” (Grifo Nosso)

Desde este último *decisum*, que transitou em julgado, as últimas movimentações<sup>80</sup> processuais relevantes referem-se a pleitos de extensão dos efeitos deste Acórdão a outras ações que versem sobre o mesmo assunto.

### 3.2 A Jurisprudência Majoritária no Supremo Tribunal Federal

#### 3.2.1 A Suspensão de Liminar n. 623 do Distrito Federal

A Suspensão de Liminar n. 623/DF adveio de pedido formulado pela União para sustar os efeitos das liminares concedidas no âmbito da Ação Ordinária n. 33326-48.2012.4.01.3400 ajuizada pela Confederação dos Servidores Públicos do Brasil – CSPB.

Em breve síntese, o Juízo da 22ª Vara Federal da Circunscrição Judiciária do Distrito Federal do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, acatando as formulações da requerente, determinou que a União se abstinhasse de divulgar os rendimentos dos servidores públicos federais de forma individualizada, bem como retirasse do ar as publicações já realizadas.

---

<sup>80</sup> \_\_\_\_\_. *Sítio de Acompanhamento Processual da Suspensão de Segurança n. 3.902*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2688865>>. Acesso em: 4 março 2015.

Irresignada com a decisão, a União manejou pedido de suspensão perante o Presidente daquele Tribunal. Ausente os requisitos dessa espécie recursal, o pleito restou-se indeferido.

O Presidente do STF Ministro Carlos Augusto Ayres de Freitas Britto, à época dos fatos, em medida excepcional optou por assumir a responsabilidade pela análise prévia do feito.

Em sua decisão<sup>81</sup> o. Ministro sopesou os princípios constitucionais do direito fundamental de acesso à informação pública (inciso XXXIII do art. 5º, inciso II do § 3º do art. 37 e § 2º do art. 216, todos da Constituição Federal) e da publicidade da atuação administrativa (*caput* do art. 37 da CF).

Dessa ponderação optou-se por pender a favor da publicização da remuneração dos agentes públicos, entendendo constituir-se de informação de interesse coletivo ou geral, nos estritos termos do preconizado na primeira parte do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal.

Ademais, rememorou a jurisprudência proferida pelo Plenário da Suprema Corte ao analisar a Suspensão da Segurança n. 3.902/SP.

### **3.2.2 A Suspensão de Liminar n. 630 do Rio Grande do Sul**

A Suspensão de Liminar n. 630/RS provém de pleito da municipalidade de Porto Alegre, com o objetivo de suspender os efeitos das decisões proferida nos autos da Ação Ordinária n. 001/1.12.0152707-5, que contou com o deferimento da liminar pelo Juízo da 4ª Vara de Fazenda Pública do Foro Central de Porto Alegre, bem como a sua manutenção em sede recursal pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul.

Apesar de apresentar distintas razões de pedir; porém, contando com a mesma essência, qual seja, o intento suspensivo da publicização das remunerações dos agentes estatais,

---

<sup>81</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Pedido de Suspensão de Liminar*. SL n. 623/DF. Requerente: União. Requerido: Juiz Federal da 22ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal. Relator: Min Ayres Britto. Brasília, 10, de julho de 2012. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=78718149&tipoApp=.pdf>>. Acesso em: 6 março 2015.

o Ministro Presidente fundou sua decisão<sup>82</sup> nos argumentos expostos no julgamento da SL n. 630/DF.

Assim, optou-se por eleger novamente como orientação para a fundamentação dessa decisão, aquela esposada pela Suprema Corte quando do julgamento da SS n. 3.902/SP.

### 3.2.3 O Recurso Extraordinário n. 766.390 do Distrito Federal

Em recente decisão<sup>83</sup>, o Ministro Relator Ricardo Lewandowski cassou, no âmbito do Recurso Extraordinário n. 766.390/DF, os efeitos da decisão liminar proferida pelo Conselho Especial do TJDFT no Mandado de Segurança n. 2012 00 2 0162985 interposto pelo Sindicato dos Médicos do Distrito Federal, contra ato do Secretário de Estado de Administração Pública daquele ente.

Dessa deliberação, o Sindicato moveu agravo regimental contra decisão monocrática do Relator, o que ensejou a transferência de competência para julgamento da lide para a Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal.

Ao analisar a espécie recursal<sup>84</sup>, o Pleno da Turma, em 24/6/2014, negou provimento ao pleito perpetrado, com fulcro, dentre outros argumentos, na indigitada jurisprudência propalada na SS 3.902/SP.

### 3.3 Conclusão acerca dos entendimentos jurisprudenciais expostos

---

<sup>82</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Pedido de Suspensão*. SL n. 630/RS. Requerente: Município de Porto Alegre. Requerido: Juiz de Direito da 4ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central de Porto Alegre. Relator: Min. Ayres Britto. Brasília, 30, de julho de 2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=86098795&tipoApp=.pdf>>. Acesso em: 6 março 2015.

<sup>83</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário*. RE 766.390/DF. Requerente: Distrito Federal. Requerido: Sindicato dos Médicos de Brasília – Sindmedico. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, 27, de maio de 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=227848669&tipoApp=.pdf>>. Acesso em: 17 março 2015.

<sup>84</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental no Recurso Extraordinário*. AgR RE 766.390/DF. Segunda Turma. Agravante: Sindicato dos Médicos de Brasília – Sindmedico. Agravado: Distrito Federal. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, 24, de junho de 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=251032266&tipoApp=.pdf>>. Acesso em: 17 março 2015.



Observa-se que o norte jurisprudencial tomado pela Suprema Corte parece ter-se sedimentado no esteio do preconizado na SS 3.902/SP e nas suas reiteradas reafirmações, conforme explanado no terceiro capítulo deste Trabalho.

Assim, por mais que os juízes e/ou Tribunal pátrios acolham teses contrárias a publicização das informações relativas à remuneração dos agentes públicos, o Supremo Tribunal Federal tratará esse tema, salvo peculiaridades específicas de cada caso, sempre nos moldes do proposto no âmbito da SS 3.902/SP.

Não há, portanto, margem para idealismos restritivos dessas informações, devendo, a partir de agora, adotar-se medidas que priorizem a publicidade em todas as esferas estatais.

Contudo, frise-se que ainda persistem alguns casos ensejadores de restrição, conforme outrora exposto. Como já debatido, as informações relacionadas aos ganhos auferidos pelos agentes públicos não mais se encaixam nesses casos.

Por isso, de forma a conciliar os direitos dos agentes envolvidos e obstar a judicialização desse tema, propôs-se no segundo capítulo deste Trabalho a adoção de um regramento nacional que abrigasse parte dos normativos das Casas Legislativas Federais.

Optou-se por essa tese, porque dificilmente, após essa massificação da cultura de transparência nos serviços públicos, surgirá entendimento diametralmente oposto do que já fora sedimentado pela Suprema Corte.

Nota-se que a maior parte das irresignações apresentadas no Poder Judiciário partem de associações e/ou sindicatos na defesa dos direitos do resguardo das informações de seus associados.

Destarte, a maneira mais eficaz de solver este problema seria adoção pelos representantes do órgãos e entidades, que lavraram os normativos infralegais guerreados, de mudanças pontuais em seus regulamentos, visando adaptar a norma a atual realidade publicista brasileira.

Rememorando trecho do voto do Ministro Gilmar Mendes<sup>85</sup>, redarguido no primeiro capítulo deste Trabalho, quando do julgamento da SS 3.902/SP, demonstra-se que, já naquela época, ventilava-se a possibilidade de aprimoramento da norma pela Administração:

“Nesse sentido, a Administração poderá sempre buscar soluções alternativas ou intermediárias. No caso em questão, uma solução hipoteticamente viável para a finalidade almejada seria a substituição do nome do servidor por sua matrícula funcional.

Novas soluções propostas à Administração são sempre viáveis para aperfeiçoar a divulgação de dados que privilegiem a transparência e busquem preservar, ao mesmo tempo, a intimidade, a honra, a vida privada, a imagem e a segurança dos servidores (e daqueles que dele dependem). (Grifo Nosso)”

---

<sup>85</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Pedido de Suspensão de Segurança*. SS 3.902/SP. Requerente: Município de São Paulo. Requerido: Relatores dos Mandados de Segurança n. 180.176-0/7-00 e 180.589-0/3-01. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, 8, de julho de 2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoTexto.asp?id=2644964&tipoApp=RTF>>. Acesso em: 22 março 2015.

## CONCLUSÃO

A edição da Lei de Acesso à Informação Pública – LAI – desencadeou a adoção de um verdadeiro marco regulatório da questão publicista no Brasil. De certa forma, os seus preceitos modularam o trâmite, as fases, os prazos, dentre outros efeitos, das matérias afetas ao direito a publicidade, que encontravam-se disposta em vários normativos legais e infralegais.

A Administração, contudo, sempre arraigada aos seus critérios burocráticos, muitas vezes contrários à ideia de publicização, viu-se diante dessa nova, e impositiva, cultura social de transparência, obrigada a adaptar preceitos arcaicos às inovações apresentadas pela Lei n. 12.527/2011.

A forma abrupta como fora feita a normatização infralegal pela Administração, com o fito de demonstrar à sociedade a mudança de paradigma *interna corporis*, fez-se com que questões antes de trato sigiloso, como as remuneratórias, passassem, automaticamente, a chancela de informações públicas, sem nenhum aviso prévio às pessoas diretamente afetadas – servidores públicos.

Isso deflagrou a judicialização do tema, gerando várias decisões conflitantes nas instâncias inferiores do Judiciário, geralmente pendentes em prol dos direitos dos servidores públicos.

Quando o Supremo Tribunal Federal teve a oportunidade de analisar o tema, em sede de controle incidental, no julgamento da SS 3.902/SP, optou por considerar as informações relativas à remuneração dos agentes públicos, como públicas.

Não há, portanto, conforme anteriormente afirmado, margem para idealismos restritivos dessas informações, devendo, a partir de agora, a Administração adotar medidas que priorizem a publicidade em todas as esferas estatais.

Assim, como contribuição acadêmica, visando pôr fim a essa celeuma, sugere-se a criação de um normativo nacional, ou um regramento com linhas gerais, a ser adotado por todos os Entes Estatais, com as ideias externadas no segundo capítulo deste Trabalho, para buscar a uniformização dessa temática em nível nacional.

Isso se justifica porque esse normativo procurará equilibrar os impulsos estatais pela divulgação desenfreada de informações relativas aos agentes públicos, com a

imposição de alguns mecanismos de salvaguarda dos direitos individuais dos servidores públicos, antes de viabilizar pleno acesso as informações remuneratórias desses, também, cidadãos detentores de direitos.

## REFERÊNCIAS

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União. *Acesso à informação Pública – uma introdução à lei 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/cartilhaacessoainformacao-1.pdf>>. Acesso em: 30 setembro 2014.

\_\_\_\_\_. *Glossário Legislativo do Senado Federal*. Disponível em <<http://www12.senado.gov.br/noticias/glossario-legislativo>>. Acesso em: 19 outubro 2014.

\_\_\_\_\_. Sítio da Transparência da Câmara dos Deputados. *Área de Recursos Humanos*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/transparencia/recursos-humanos/quadro-remuneratorio/arquivos>>. Acesso em: 31 outubro 2014.

\_\_\_\_\_. Sítio da Wikipédia, a enciclopédia livre. *Informações sobre a Presidenta da República Dilma Rousseff*. Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Dilma\\_Rousseff](http://pt.wikipedia.org/wiki/Dilma_Rousseff)>. Acesso em: 31 outubro 2014.

\_\_\_\_\_. *Sítio de Acompanhamento Processual da Suspensão de Segurança n. 3.902*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2688865>>. Acesso em: 4 março 2015.

\_\_\_\_\_. Sítio do Portal da Transparência do Governo Federal, administrado pela Controladoria Geral da União. Disponível em: <<http://www.transparencia.gov.br>>. Acesso em: 31 outubro 2014.

\_\_\_\_\_. Sítio do Portal da Transparência do Senado Federal. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/transparencia>>. Acesso em: 31 outubro 2014.

\_\_\_\_\_. Sítio Portal da Transparência e Controle Social do Senado Federal. Área de Dados Abertos. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/transparencia/dadosAbertos/dadosAbertos.asp>>. Acesso em: 31 outubro 2014.

BRASIL, *Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm)>. Acesso em: 30 setembro 2014.

BRASIL. *Ato da Comissão Diretora n. 9, de 2012*. Disponível em: <[http://www12.senado.gov.br/transparencia/leg/pdf/normas/ATC92012\\_compilado.pdf](http://www12.senado.gov.br/transparencia/leg/pdf/normas/ATC92012_compilado.pdf)>. Acesso em: 31 outubro 2014.

BRASIL. *Ato da Mesa n. 45, de 16 de julho de 2012*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2012/atodamesa-45-16-julho-2012-773823-norma-actualizada-cd.pdf>>. Acesso em: 31 outubro 2014.

BRASIL. *Ato do 1º Secretário n. 10/2012, de 30 de julho de 2012*. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/transparencia/leg/pdf/normas/ato-do-1o-secretario-no-10-de-2012.pdf>>. Acesso em: 11 novembro 2014.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 31 outubro 2014.

BRASIL. *Decreto n. 7.724, de 16 de maio de 2012*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm)>. Acesso em: 31 outubro 2014.

BRASIL. *Enunciado de Súmula n. 339 do Supremo Tribunal Federal*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=339.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 30 setembro 2014.

BRASIL. *Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8112compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112compilado.htm)>. Acesso em: 31 outubro 2014.

BRASIL. *Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acesso em: 17 setembro de 2014.

BRASIL. *Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8429compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429compilado.htm)>. Acesso em: 31 outubro 2014.

BRASIL. Mensagem Presidencial n. 316 de 13 maio 2009. *Submete ao Congresso Nacional o texto do projeto de lei que “Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, inciso II do § 3º e no § 2º do art. 216 da Constituição, e dá outras providências”*. Disponível em:

<[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=694DA7783A592A71398E15F87156C03A.proposicoesWeb1?codteor=656533&filename=MSC+316/2009+%3D%3E+PL+5228/2009](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=694DA7783A592A71398E15F87156C03A.proposicoesWeb1?codteor=656533&filename=MSC+316/2009+%3D%3E+PL+5228/2009)>. Acesso em: 30 setembro 2014.

BRASIL. *Resolução n. 102, de 15 de dezembro de 2009*. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/atos\\_normativos/resolucao/resolucao\\_102\\_15122009.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/atos_normativos/resolucao/resolucao_102_15122009.pdf)>. Acesso em: 31 outubro 2014.

BRASIL. *Resolução n. 86, de 21 de março de 2012*. Disponível em: <[http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Normas/Resolucoes/2012/Resoluo\\_n\\_86\\_Portal\\_Transparncia.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Normas/Resolucoes/2012/Resoluo_n_86_Portal_Transparncia.pdf)>. Acesso em: 31 outubro 2014.

BRASIL. *Resolução-TCU n. 249, de 2 de maio de 2012*. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias\\_arquivos/Lei%20de%20Acesso%20-%20Resolu%C3%A7%C3%A3o%20249\\_2012.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/Lei%20de%20Acesso%20-%20Resolu%C3%A7%C3%A3o%20249_2012.pdf)>. Acesso em: 31 outubro 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental no Pedido de Suspensão de Segurança*. AgR SS 3.902/SP. Agravante: Sindicato dos Especialistas de Educação do Ensino Público do Município de São Paulo – Sinesp e OUTROS. Agravado: Município de São Paulo. Tribunal Pleno. Relator: Min. Ayres Britto. Brasília, 9, de julho de 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoTexto.asp?id=3004525&tipoApp=RTF>>. Acesso em: 13 fevereiro 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental no Recurso Extraordinário*. AgR RE 766.390/DF. Segunda Turma. Agravante: Sindicato dos Médicos de Brasília – Sindmedico. Agravado: Distrito Federal. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, 24, de junho de 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=251032266&tipoApp=.pdf>>. Acesso em: 17 março 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus*. HC 85.237/DF. Tribunal Pleno. Paciente: Ricardo Peixoto de Castro. Impetrante: Ataíde Jorge de Oliveira. Coator: Presidente do Superior Tribunal de Justiça. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 17, de março de 2005. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=79796>>. Acesso em: 7 abril 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar no Habeas Corpus*. HC 109.135/PI. Paciente: Girlanda Araújo da Silva. Impetrante: Defensoria Pública da União. Coator: Superior Tribunal de Justiça. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 1º, de julho de 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoTexto.asp?id=3014530&tipoApp=RTF>>. Acesso em: 7 abril 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Pedido de Suspensão de Liminar*. SL n. 623/DF. Requerente: União Requerido: Juiz Federal da 22ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal. Relator: Min Ayres Britto. Brasília, 10, de julho de 2012. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=78718149&tipoApp=.pdf>>. Acesso em: 6 março 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Pedido de Suspensão de Segurança*. SS 3.902/SP. Requerente: Município de São Paulo. Requerido: Relatores dos Mandados de Segurança n. 180.176-0/7-00 e 180.589-0/3-01. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, 8, de julho de 2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoTexto.asp?id=2644964&tipoApp=RTF>>. Acesso em: 22 março 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Pedido de Suspensão*. SL n. 630/RS. Requerente: Município de Porto Alegre. Requerido: Juiz de Direito da 4ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central de Porto Alegre. Relator: Min. Ayres Britto. Brasília, 30, de julho de 2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=86098795&tipoApp=.pdf>>. Acesso em: 6 março 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário*. RE 766.390/DF. Requerente: Distrito Federal. Requerido: Sindicato dos Médicos de Brasília – Sindmedico. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, 27, de maio de 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=227848669&tipoApp=.pdf>>. Acesso em: 17 março 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 17. ed. atualizada por Fabrício Motta. São Paulo: Editora Saraiva. 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 18. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 40. ed. São Paulo: Editora Malheiros Editores LTDA. 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 31. ed. São Paulo: Editora Malheiros Editores LTDA. 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade: Estudos de direito constitucional* (Série EDB). 4 ed. rev. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 9 ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva. 2014.

MORAES, Alexandre de. *Agências Reguladoras*. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MOTA JÚNIOR, João Francisco da. *A NOVA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E O FOMENTO À GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO*. Reflexão, Ação e Educação: Revista de Ciências Sociais e Humanas. Disponível em <<http://icshvalparaíso.edu.br/revista/2.12-29.pdf>>. Acesso em: 20 outubro 2014

NONÔ, Manuela da Silva. *ASPECTOS ESPECÍFICOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988*. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2005. Disponível em <[http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema6/2005\\_2349.pdf](http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema6/2005_2349.pdf)>. Acesso em: 13 março de 2015.

PAES, Eneida Bastos. *A construção da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios*. Revista do Serviço Público. Brasília: ENAP, out/dez 2011 p. 7. Disponível em <[http://www.enap.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=3843](http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3843)>. Acesso em: 15 outubro 2014.

REALE, Miguel. *Revogação e anulamento do ato administrativo*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense. 1980.



SÃO PAULO. *Lei Municipal n. 14.720, de 25 de abril de 2008*. Disponível em: <[http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios\\_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=26042008L%20147200000](http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=26042008L%20147200000)>. Acesso em: 12 fevereiro 2015.

SÃO PAULO. *Lei Municipal n. 14.720, de 25 de abril de 2008*. Disponível em: <[http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios\\_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=03102008D%20500700000](http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=03102008D%20500700000)>. Acesso em: 12 fevereiro 2015.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVEIRA, Marco Antônio Karam. *Lei de acesso a informações públicas (Lei n. 12.527/2011): democracia, república e transparência no estado constitucional*. Revista Jurídica, Porto Alegre, v. 60, n. 416, p. 23, jun. 2012.